

CA1  
XC46  
-1999  
S26



3 1761 11972187 6



HOUSE OF COMMONS  
CANADA

## THE SEAL REPORT

### REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

June 1999

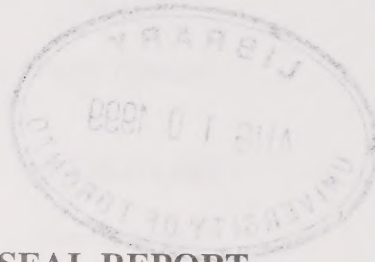
---

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9



## **THE SEAL REPORT**

### **REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS**

**June 1999**



REPORT OF THE STANDING COMMITTEE  
ON FISHERIES AND AQUACULTURE

June 1999



*Publications Service*

BAY-3355

# REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

## CHAIR

Charles Hubbard

## VICE-CHAIRS

John Cummins

Carmen Provenzano

## MEMBERS

Yvan Bernier

Bill Matthews

Claude Drouin

Lawrence O'Brien

Wayne Easter

Yves Rocheleau

Nancy Karetak-Lindell

Lou Sekora

Gar Knutson

Paul Steckle

Gary Lunn

Peter Stoffer

Keith Martin

## STAFF


William Farrell

*Clerk of the Committee*

Alan Nixon

*Parliamentary Research Branch, Library of Parliament*





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/3176119721876>

# THE STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS

has the honour to present its

## THIRTEENTH REPORT

In accordance with Standing Order 108(2), the Committee undertook a study of sealing issues.





# TABLE OF CONTENTS

---

INTRODUCTION .....	1
SCIENCE .....	3
The Size of the Northwest Atlantic Harp Seal Herd .....	3
The Size of the Harvest .....	4
Struck and Lost .....	4
Predation by Seals and the Impact on Cod .....	5
The Diet of Harp Seals .....	6
Impact on Cod Stocks .....	7
THE FISHERIES RESOURCE CONSERVATION COUNCIL REPORT .....	10
THE ECONOMIC AND SOCIAL VALUE OF THE SEAL HUNT .....	13
Economic Value .....	13
Social Value .....	13
Market Development .....	14
Public Relations .....	14
Trade Barriers and Public Education .....	15
OPTIONS FOR THE MANAGEMENT OF THE SEAL HERD .....	16
RECOMMENDATIONS .....	19
APPENDIX A: LIST OF WITNESSES .....	25
APPENDIX B: LIST OF SUBMISSIONS .....	27
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE .....	29
DISSENTING OPINION BY PETER STOFFER FROM THE NEW DEMOCRATIC PARTY .....	31
MINUTES OF PROCEEDINGS .....	35



# INTRODUCTION

---

Sealing is a sensitive and emotional issue. For almost two decades, animal rights groups have portrayed it as an inhumane, brutal and even barbaric activity that generates little real economic activity. Images of whitecoat<sup>1</sup> seal pups are still displayed prominently in their literature even though the whitecoat seal hunt has been illegal in Canada since 1987.

At the other end of the scale, are people in coastal communities on Canada's Atlantic coast for whom sealing is both a tradition and an important source of income. The immediate landed value of the seal harvest may not be large compared to that of other fisheries but it is nevertheless important in regions where opportunities for other types of economic activity are limited. The image of blood on the snow may have a dramatic impact for the public at large but for sealers there is little difference between the killing of seals and the slaughter of domestic animals behind closed doors in abattoirs across the country.

These difficulties are more acute for Inuit living in Canada's northern and Arctic regions. Here, because of the region's geography and climate, other resources are few and alternative sources of income, such as tourism, are limited because of its remoteness. Seals are seen as simply a resource to be used, part of the natural cycle of life, death and survival. The people of this region have hunted seals for generations, not as an industry but for survival. Seals provided food, clothing, light, warmth and tools. In more recent times, the export of sealskin products from the North was an important source of cash that helped to underwrite a much larger subsistence economy.

Although they may not have been the intended victims of the anti-sealing campaigns of the early 1980s, there is little doubt that Inuit communities, even more than southern sealing communities were dealt a devastating blow by the loss of the market for sealskins. The people of Nunavut are slowly rebuilding a vibrant export industry based on sealskin products but they still face many hurdles, not the least of which are continuing misconceptions about the nature of the seal hunt and the sealing industry.

A new element has now been added to the debate on sealing. In 1992, the northern cod fishery was placed under a moratorium. Other groundfish fisheries followed in quick succession. Initially there was a widespread expectation that, without pressure from fishing, stocks would quickly recover, perhaps within as little as two years, and fishing would be able to resume. Seven years later, however, there have been only modest gains in the status of most groundfish stocks and some have even continued to decline. The natural inclination is to look for a cause.

---

<sup>1</sup> A young harp seal that has not begun to moult its white coat.

During this same period, populations of seals, particularly harp seals, have increased dramatically. For many people, the equation is simple and the conclusion inescapable. Seals eat fish, including cod; there are a great many seals and not many cod: ergo, predation by seals is preventing the recovery of cod stocks. Added to this are observations that harp seals are showing signs of malnourishment as well as changes in their range and migration patterns and their feeding behaviour.

For many stakeholders, the disproportionately large number of seals compared to cod is symptomatic of an ecosystem that is badly out of balance and that needs help to correct itself. Failure to act risks the possible extinction of cod stocks and the consignment to oblivion of coastal communities whose future depends on the recovery of those stocks.

On the other hand, some observers believe just as strongly that there is no clear link between the burgeoning seal population and the failure of cod stocks to recover. They point to the fact that cod make up only a small portion of the diet of seals. When additional species are thrown into the equation, the outcome is unpredictable. If, for example, seals prey on a species that also preys on juvenile cod or that competes with cod, reducing the seal population could well further destabilize the balance of the ecosystem. Unfortunately, current science is as yet unable to provide a definitive answer.

As part of this study, the Committee had originally intended to travel to Newfoundland and Labrador to view the seal hunt firsthand in the spring of 1999. Despite considerable efforts to make arrangements, the Committee reluctantly found that it was ultimately unable to make this journey.



---

## The Size of the Northwest Atlantic Harp Seal Herd

In 1994, when the last survey of harp seal pup production was conducted, the size of the herd was estimated at 4.8 million animals. This estimate was based not on a direct count of seals but on a biological model, which incorporates the abundance of seal pups with information on the reproductive rates of female seals and the age structure of the herd. An estimate depends to some extent on the details of the model used, so that changing the model would change the estimate of the size of the herd.

The number of harp seals has been growing steadily since the early 1970s when, at fewer than 2 million animals, it was at its lowest recorded level. Since the end of the Second World War, the size of the herd had been declining because of hunting pressure.

By 1994, the seal herd had more than doubled from its low in the early 1970s, until, by 1996, the estimated size had almost tripled to somewhat over 5 million animals. Since 1996, the population has either stabilized or possibly decreased slightly.

The trends in the western Atlantic harp seal population appear to reflect harvest levels. From 1961 to 1970, while harvests were high, around 275,000, the population declined. After the introduction of quota management in 1971, harvests were smaller, around 150,000 and the harp seal herd started to slowly regain its numbers.

Largely as a result of anti-sealing campaigns by animal rights groups and the European Union ban on the importation of products made from whitecoat and blueback<sup>2</sup> pelts, the market for sealskins collapsed in 1983. Domestic regulations that prohibited the commercial harvest of whitecoat and blueback seals were introduced in 1987, following the 1986 report of the Malouf Royal Commission on Seals and Sealing in Canada. From 1983 to 1995, the numbers of seals harvested was well below the total allowable catch (TAC) of 186,000 animals. Harvests were as low as 20,000 and never exceeded 100,000. During this period, the harp seal herd grew more rapidly.

By 1995, the market for sealskins had improved, causing a renewed interest in sealing and, in response to the results of the 1994 survey, the TAC was increased to 250,000 in 1996. As a result, the harvest increased dramatically in 1996. For the last three years, 1997 to 1999, the TAC has been set at 275,000. According to Department of Fisheries and Oceans (DFO), the harvest averaged about 260,000 animals over the three-year period from 1996 to 1998, the highest level since the 1960s. This

---

<sup>2</sup> A young hooded seal that has not begun to moult its blue coat.



situation appears to have coincided with a levelling off, or even a small decrease, in the size of the herd.

### **The Size of the Harvest**

The current TAC set by the DFO is based on the principle of “replacement yield,” which is defined as the number of animals that can be taken from the population without having it decreasing in size. The replacement yield, based on the results of the 1994 survey which estimated that the harp seal population was 4.8 million and growing at an annual rate of 5%, was estimated at 286,700.<sup>3</sup> Using this approach, DFO increased the TAC to 250,000 in 1996 and again to 275,000 for 1997, 1998 and 1999.

In addition to the Canadian harvest, there is also a West Greenland harp seal, harvest, whose last recorded catch was 75,000. Extrapolating this number forward to 1998, the Department estimates its current size to be some 85,000.

According to Dr. George Winters, Senior Fisheries Consultant, Focus Technologies Inc., the current quota of 275,000 for the Canadian zone, combined with a projected take of 75,000 to 80,000 in West Greenland, amounts to a total kill of about 350,000 to 360,000 animals. This number is lower than the replacement yield of the Northwest Atlantic harp seal population, estimated by Dr. Winters at between 400,000 and 420,000. If the assumptions are correct, with a harvest of this size, the population would continue to increase.

According to Dr. David M. Lavigne, President, International Marine Mammal Association, however, landed catches in the 1996 to 1998 period exceed even the government’s highest estimate of replacement yield of 300,000. In which case, if DFO’s management model is correct, the population should be declining.

### **Struck and Lost**

The recorded catch does not account for all the seals killed in the hunt. A number of seals are “struck and lost”; that is, they are killed but cannot be recovered. The Committee heard disagreement on estimates of the numbers of seals struck and lost. Some seals are also killed incidentally in other fisheries.

According to officials from DFO, unrecovered seals make only a modest difference to the total numbers. The greater part of the hunt is conducted on the ice for “beaters,” — young seals that have moulted. The Department’s estimate of the numbers struck and lost in this part of the hunt is low, somewhere in the range of 1-3%. In the Arctic, where seals are hunted in open water, the proportion of unrecovered seals could be as high as 50%; however, since the contribution of this part of the hunt is small, about 5,000 animals, it does not greatly affect the overall estimates of the numbers of seals killed.

---

<sup>3</sup> This figure is not definitive but the most probable value of estimates that fall in a range from 170,000 to 300,000.

A different picture of the number of seals struck and lost was presented to the Committee by Dr. Lavigne<sup>4</sup> who estimated total removals in ranges that in most cases exceeded 400,000 and went up to as many as 548,903 during the period from 1996 to 1998. In the opinion of Dr. Lavigne, somewhere between 100,000 and 260,000 more harp seals (a factor of 1.3 to 1.9 times) were killed in those years than would be considered prudent under a truly precautionary approach to management.<sup>5</sup> Total removals at this level would not only cause the present harp seal population to decline, but to decline to levels below 50% of its maximum size.

These figures were challenged by Dr. Winters, who provided an estimate of losses, based on modelling of 8%. This, he said, was consistent with empirical estimates based on data collected by DFO. A sinking loss of 8% would result in an additional 32,000 kills that would not be included in the reported statistics of an expected kill of 360,000 animals in 1999. However, about half of these unreported kills would be included in the current estimate of the natural mortality rate and even if the replacement yield were adjusted for the unreported kill, the total harvest would still be within conservation limits.

### **Predation by Seals and the Impact on Cod**

One of the most controversial aspects of the debate on seals is whether predation by harp seals is impeding the recovery of cod stocks. None of the witnesses who appeared before the Committee claimed that seals were the cause of the collapse of cod stocks, which they clearly attributed to both foreign and domestic overfishing. However, it was noted by the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) in their April 1999 report “that the single cod stock in the Northwest Atlantic considered recovered, namely, the southern Newfoundland/St-Pierre Bank stock (3Ps cod), is the only stock that does not have a large number of seals occurring within its stock range.”

Opinion is divided as to whether the large populations of seals, particularly harp seals but also hooded and grey seals, are significantly hindering the recovery of depleted cod stocks. There was general agreement that the issue is scientifically complex and the question is difficult to answer. Not surprisingly, then, there was a considerable divergence of opinion in the testimony presented to the Committee.

On one side of the debate is the assertion that seals eat fish, including cod, and that, since there are unprecedented numbers of seals and very low levels of cod, there is a very great likelihood that seals are significantly impeding the recovery of cod stocks. Consequently, it would be prudent to manage the harp seal herd to limit its size. This view is supported by anecdotal observations of unusual behaviour of both cod and seal, as documented in the “Efford” video.

---

<sup>4</sup> Dr. Lavigne stated that his papers are subject to peer review, whereas Dr. Winters said that his papers do not undergo peer review, but are examined by another agency.

<sup>5</sup> This is based on a Potential Biological Removal figure of 288,000 for Northwest Atlantic harp seals published in Waring et al., U.S. Atlantic Marine Mammal Stock Assessments — 1998, U.S. Department of Commerce, NOAA, NMFS, Northeast Fisheries Science Center, Woods Hole, MA.

On the other side of the debate is the belief that cod make up only a very small proportion of the diet of harp seals. Since there is no credible scientific evidence that seals are having any impact on the recovery of cod stocks, it is argued that there is no justification for measures to limit or reduce the size of the herd.

### **The Diet of Harp Seals**

Much of the debate over the impact of seals on cod stocks centres on the difficulty of determining the amount of cod consumed by seals. Much of the information on their diet is obtained from analysis of the contents of seal stomachs. Since soft tissues are readily digested and therefore harder to identify, much of the information comes from identification of less digestible hard tissues such as otoliths.<sup>6</sup>

Many fishermen and others are convinced that seals eat the bellies of larger cod, perhaps seeking delicacies such as the liver. The "Efford" video is cited in support of this view, as it shows dramatic footage of cod with their bellies ripped open. (From a scientific point of view, this evidence is purely anecdotal and it should be pointed out that nowhere in the video are seals seen eating cod bellies.) The fact that a cod belly is composed entirely of soft tissue leads to a potential bias in the scientific results.

Even if it could be determined conclusively what fraction of a seal's diet is composed of cod, the answer could underestimate the full impact of seal predation on cod stocks, since the uneaten part of the cod carcass is discarded to rot. DFO recognizes that the consumption of soft parts is a problem in the estimation of diets. It points out that many of its samples are obtained from sealers who have removed and preserved the stomachs of seals taken from the animals while they were feeding and, as a result, some stomachs are well preserved and contain not only soft tissues but also whole fish. A large number of prey items are identified, ranging in quality from very fresh to decomposed.

Dr. Gary Stenson, Section Head, Department of Fisheries and Oceans, noted that DFO has been aware of reports of seals taking stomach contents, not only cod but also lumpfish and other species, for a number of years and has attempted to adjust for biases in estimates caused by sampling. He pointed out that there are opposing biases, as cods are fairly robust and are therefore more easily identified than other prey in stomach contents so that proportion of cod in the diet may be overestimated.

Dr. Stenson also referred to reports where seals have been observed feeding on whole cod up to 40-50 centimetres. The size range of cod seen in stomach contents also indicates that they are taking heads of a number of those fish.

A further problem is that reports on seal diets tend to be selective with respect to timing and location and thus may not be fully representative of total diet; however, DFO does attempt to cover the whole area in its sampling.

---

<sup>6</sup> Bones found in the ear of a fish.



## Impact on Cod Stocks

According to DFO information, an average adult harp seal consumes between 1.0 and 1.4 tonnes of food a year. DFO estimates that the proportion of commercial species, particularly cod, is about 1 to 2%. This figure is low because harp seals are a migratory species that spend much of their time in Arctic waters; thus only about 40% of their consumption is in waters where there are commercial fisheries and even here the bulk of the diet is forage fish. Thus, taking the highest estimates, consumption could amount to as much as 140,000 tonnes of cod. (DFO also reported that in recent years, the proportion of cod in the inshore diet had gone up to 10% in some bays, in some areas.)

The FRCC has also raised an alarm about the effect of seal predation on cod stocks. In a November 1998 report to the Minister of Fisheries and Oceans it stated:

We are disappointed that the effects of seal consumption could not be quantified as part of the 1998 SSRs [stock status reports] for Atlantic cod stocks. DFO analysis suggests that:

- grey seals are consuming between 5,400-22,000t annually of Eastern Scotian Shelf cod (on a total biomass estimated to be as low as 32,000t);
- harp seals may be consuming as much as 140,000t annually of northern cod;
- seals in the northern Gulf of St. Lawrence may have consumed as much as 68,000t of cod in 1996;
- seals in the southern Gulf of St. Lawrence may be consuming over 10,000t annually of cod.<sup>7</sup>

According to Mr. John Efford, the Newfoundland and Labrador Minister of Fisheries and Aquaculture, and the Newfoundland and Labrador All-party Committee, the link between seal predation and the recovery of cod stocks is clear. He stated:

The NAFO science community, in 1997, reported clearly that the seals consumed 108,000 tonnes of juvenile northern cod — those less than 40 cm — which represents 300 million fish. Had those 300 million fish had a chance of survival, whatever nature's percentage of survival is, and had they grown to the poundage at which they could be harvested commercially, how many people in Newfoundland and Labrador would have got back to work to feed their families?

Dr. Winters provided a more circumspect analysis in terms of the general relationship between the size of the harp seal population and the overall productivity of the ecosystem:

---

<sup>7</sup> Fisheries Resource Conservation Council, *1999 Conservation Requirements for Scotian Shelf and Bay of Fundy Groundfish Stocks, Redfish Stocks, Units 1-3 and 3-0, and Groundfish Stocks in Division 3Ps, Report to the Minister of Fisheries and Oceans*, FRCC.98.R.6, November 1998, p. 4.

Our recommendation is that the management authorities should reconsider regulating the harp seal population at the MSY<sup>8</sup> level. This was the policy that was in place in the late 1970s and abrogated when the hunt was reduced in 1983, allowing the population to explode.

An MSY population has a variety of biological and conservation benefits. We've listed them there. They will bring the growth and the reproductive rates of seals to a more optimum level. They will improve the overall ecosystem yield.

We give an example in our report of the consumption of food by the biomass of harp seals there now, which is approximately 450 tonnes. They consume 7 million tonnes of fish, 16 times their own weight, and yet their surplus production — that is, their incremental addition to the ecosystem — is a mere 15,000 tonnes. The equivalent biomass of cod would consume between three to four times its weight — in other words, maybe 1.5 million to 2 million tonnes — and would produce about 100,000 tonnes of yield.

As well, there is an increased probability that depressed cod stocks would recover. There's no certainty that there is a cause and effect, but if there is one, then certainly reducing the seal populations will improve the probability of a recovery.

The maximum sustainable yield level is consistent with the United States' Marine Mammal Protection Act, in which they require that for all imports of seal products, those populations should be at an optimum production level. The MSY is an optimum production level.

Some witnesses, however, did not concede any link between the harp seal population and the recovery of cod stocks. According to Dr. Lavigne:

All scientific efforts to find an effect of seal predation on Canadian groundfish stocks have failed to show any impact. That was the conclusion of 97 scientists who signed a petition in 1995. There is still no scientific evidence to suggest that harp seals are impeding the recovery of northern cod, or any other cod stock.

This point of view was shared by the International Fund for Animal Welfare:

Very clearly, there is no scientific evidence that seals are impeding the recovery of the northern cod stock. In fact, to quote a professor from Memorial University of Newfoundland, there has never been any evidence anywhere in the world that culling a marine mammal population has benefitted the commercial fishery.

The reason is quite simple. A lot of people involved in this debate, including John Efford, would have the committee believe the northwest Atlantic operates like a teeter-totter, with harp seals on one end and codfish on the other. If we push down on the harp seal end of the teeter-totter, the codfish end is going to pop up and those fish are going to leap into the nets of fishermen.

The complexity of the ecosystem was also emphasized by another scientist, Dr. R.L. Haedrich, who argued that the wholesale removal of a top predator could push an already destabilized system

---

<sup>8</sup> Maximum sustainable yield, estimated by Dr. Winters to be about 3.5 to 4 million animals.



into an even more precarious position. To illustrate this, he suggested that it could be argued that seals are keeping in check Arctic cod which, if released from predation pressure, would come to dominate the system. By competing in vast numbers with cod at the larval and juvenile stages, the newly dominant Arctic cod could prevent the true cod's recovery.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> R.L Haedrich, letter to the Hon. David Anderson, Minister of Fisheries and Oceans, April 12, 1999.

# THE FISHERIES RESOURCE CONSERVATION COUNCIL REPORT

---

On May 6, 1999, the Fisheries Resource Conservation Council (FRCC) released a report titled *1999 Conservation Requirements for the Gulf of St. Lawrence Groundfish Stocks and Cod Stocks in Divisions 2GH and 3Ps*. Chapter 2 of the report addressed the issue of predation by growing herds of harp, grey and hooded seals on stocks of groundfish, particularly cod.

In the report, the Council stated that populations of harp, grey and hooded seals together kill more cod from Canadian stocks north of Halifax than any other known factor. The Council stated its conviction that seals are impeding the recovery of cod stocks:

The accumulated evidence from scientific assessments, as well as the consistent, continual, and corroborating information from fishermen throughout Atlantic Canada is such that the FRCC is convinced beyond any reasonable doubt that the conservation of groundfish stocks, most notably cod, will continue to be jeopardized if the seal herds remain at their current levels.

Reaction to the Council's report was controversial. The Council's advice, **"that the seal herds be reduced by up to 50% of their current population levels,"** was generally taken as a wholesale recommendation to "slash" seal herds by up to 50%. While the Newfoundland and Labrador Minister of Fisheries and Aquaculture, Mr. Efford, welcomed the report, it was denounced by the IFAW and the IMMA. The IFAW described the Council's report as "more superstitious than science." At the same time, it asked for a review of the composition of the Council. The IMMA called the Council's recommendations "dangerous, [and] scientifically groundless," and asserted that the FRCC was dominated by fishing industry interests.

On May 27, 1999, the Standing Committee on Fisheries and Oceans held a hearing with members of FRCC including the Chairman, two members with scientific interests and the Acting Executive Director to examine the basis of the Council's recommendations.

After discussion with the Council members, the Committee has concluded that the advice offered by the Council is less radical and its recommendations more moderate than the way they have been characterized so far.

In Chapter 2, the Council's made its principal recommendation:

Reduce the seal herds by up to 50% of their current population levels in specific areas and use such reductions as the basis for scientific study and adaptive management.

In making this recommendation, the Council applied the “precautionary approach.”<sup>10</sup> In other words, in the absence of scientific certainty, the Council based its recommendation on the balance of evidence contained in the following considerations:

- seal populations are at historically high levels and are currently near or at carrying capacity;
- seal populations are currently not threatened and could be sustainable at reduced populations;
- cod stocks in the Northwest Atlantic remain at low levels even after more than 6 years of moratoria and have been declared vulnerable<sup>11</sup> by COSEWIC<sup>12</sup>; and,
- predation by seals is the largest cause of mortality for Northwest Atlantic cod.

The witnesses clarified that the Council is not recommending a “blind rush” to reducing seal populations far less a cull of up to 50% of the total population. Rather, it is advocating a carefully conducted scientific experiment based on reductions of seal populations in specific locations where cod stocks are especially vulnerable, such as spawning or overwintering areas. This approach is described in more detail in recommendation V of Chapter 2:

Define a limited number of experimental seal exclusion zones in each of the 2J3KL (Northern cod) fishery, the 4TVn (southern Gulf of St. Lawrence cod) fishery, and the 4RS3Pn (northern Gulf cod) fishery for the purpose of preventing the expansion of seals into the fishery, designated bay, or area. This measure is designed to protect spawning and juvenile cod concentrations and to prevent seals from inflicting high mortality.

Exclusion zones would not be whole bays, far less the whole Northwest Atlantic, but more specific and limited areas. One example of a potential exclusion zone might be Smith Sound in Trinity Bay, a fjord in eastern Newfoundland. Smith Sound is the home of the largest remaining spawning stock of northern cod. This is a stock that has been well studied and which is known to be in need of protection.

Although the Council is convinced that seal predation is inhibiting the recovery of cod stocks, Council members agreed with previous witnesses, that the effect of removing seals is unpredictable. For this reason, the Council has framed its recommendations in terms of what it describes as an “adaptive management approach.” In principle, this means that, as the effects of reductions are

---

<sup>10</sup> Explained in Section 30(c) of the *Oceans Act* as “erring on the side of caution.”

<sup>11</sup> A vulnerable species is defined by COSEWIC as a species of special concern because of characteristics that make it particularly sensitive to human activities or natural events.

<sup>12</sup> Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada.

determined, this information would be incorporated into future management plans on an ongoing basis.

Such an approach may be less problematic than an extensive cull of seal populations. Provided the number of seals culled is not massive compared to the total harvest, it is conceivable that seals killed in exclusion zones could be absorbed into existing markets without undue adverse impact. The Council admits, however, that it does not offer any advice about how a large additional seal kill could be accommodated as this is outside of its mandate.

# THE ECONOMIC AND SOCIAL VALUE OF THE SEAL HUNT

---

## **Economic Value**

The Committee heard a divergence of views on the economic benefits of sealing. The Department of Fisheries and Oceans (DFO) places a value of \$12 million annually on the seal hunt in Newfoundland alone.

The Government of Newfoundland has calculated the value of the 1998 harvest to the Newfoundland economy, taking into account oil, pelts and meat products from 275,000 animals processed by local companies, to be approximately \$25 million. The industry employed in excess of 400 plant workers and upwards of 4,000 sealers in the province.

The IFAW, however, believes the economic value of the seal hunt to be greatly exaggerated. It pointed out that, after government subsidies had been taken into account, the true value of the hunt dropped to \$2.9 million. Even this number may be an overestimate as it does not include the costs to taxpayers of such things as icebreaking and enforcement.

For Inuit of Nunavut, the economic value of the seal hunt is not measured cash income. The Nunavut Wildlife Management Board described a fur price program introduced about four years earlier to kick-start the sealing industry again. Based on a single fixed price of \$30 per skin, the program was successful in rekindling interest in sealing and making it once again viable. The program has resulted in the production of up to 7,000 ringed sealskins per year with a cash value of about \$200,000 and a food value of about \$10 million.

## **Social Value**

The Nunavut Wildlife Management Board explained the social value of sealing in Nunavut. Sealing is a relatively small-scale activity in this area, amounting to about 20,000 ring seals a year and a few hundred harp seals. Ringed seals are preferred both for food purposes and for skins for clothing.

The preservation of sealing is a means of protecting Inuit cultural expression and economic livelihood which offers some limited wage employment opportunities. These help independent hunters to finance the growing costs of subsistence hunting for their families. Cash income to support the cost of hunting translates to food on the table in the form of seal meat which has been proven to have extremely high nutrition value.

When the market crashed in the early 80s because of the activities of animal rights groups and the EU ban, hunters had no place to sell their skins. The Hudson Bay Company and the Co-op



stopped buying skins, there was a major impact on hunters, who had earned a lot of their cash income from selling skins as a by-product of the hunt. Not only was their ability to hunt and to put food on the table affected but there were also adverse cultural, social and nutritional effects.

Sealing helps to support the family unit. The hunter kills a seal and brings it home, where the animal skin is prepared for sale. Though to some extent, the skills have survived, there has been some need for workshops where the older women could encourage the younger women to hone these skills.

## **Market Development**

The Government of Newfoundland is optimistic about the prospect of an expanded seal industry. It believes that over the next two to three years, the industry could be worth up to \$100 million, harvesting and processing as many as 400,000 animals. A wide variety of products including the more traditional meat, fur, and leather products, are now being offered along with newer products, such as protein concentrate, Omega-3 fatty acids, and other fatty acids used as health food supplements.

The Nunavut too is actively pursuing market development as part of its sealing strategy, through activities such as participation in the Montreal Fur Show (where the fur industry will be paying a special tribute to Nunavut this year) and other venues. Nunavut also advertises internationally in *Red Book* and participates in the fur harvesters' auction, which brings in buyers from around the world, including China and Europe.

Nunavut is also actively developing its own northern market for both local and tourist clients by promoting fur products as being both attractive and functional and linked to the traditional hunting culture. In this way, it hopes to create new local economic opportunities. Other initiatives include production and design workshops, northern photoshoots with northern models and assessment of trade opportunities. Nunavut is also looking into the feasibility of using by-products from seals in various ways, in partnerships with the private sector. We also heard from the Inuit people in Labrador who had similar concerns as those raised by Nunavut.

## **Public Relations**

An advantage for the Nunavut sealing industry is that it has popular support from the southern public. This is largely because the Nunavut sealing industry has a strong cultural and social basis and consists of small-scale, non-industrial, subsistence-based hunting, using humane harvesting methods of which the skins are a by-product. The Nunavut sealing industry faces a dilemma, however, as, even if it uses by-products in a sustainable way, it may give the appearance of not being only for subsistence.

Nunavut has made determined efforts to educate the public about the hunt. Initiatives include the production of a Nunavut sealing video, a book, a sealskin grading manual, brochures and labelling, media relations and public presentations.

## **Trade Barriers and Public Education**

Overcoming trade barriers is a fundamental aspect of Nunavut's strategy, and the most significant barrier is the U.S. Marine Mammal Protection Act (MMPA), since the United States is probably the best potential market for products such as sealskin coats. Although these articles are popular with Americans who attend the Montreal Fur Show, they cannot be imported into the United States because of the MMPA. The Nunavut Wildlife Management Board explained to the Committee that Nunavut is not seeking financial assistance or subsidies but rather help in removing such barriers to trade. We heard evidence that the Inuit in Alaska can market their seal products to the continental United States, whereas Canadian Inuit cannot.

Overcoming trade barriers is a concern also for the Seal Industry Development Council. Some of its efforts are directed toward identifying eliminating trade barriers such as MMPA and others, which it describes as "nuisance" barriers in Asia. The Council also pointed to the aversion to the industry that has been generated by the animal rights movement.

# OPTIONS FOR THE MANAGEMENT OF THE SEAL HERD

---

The minister gave you some facts and figures about the harp seal herd and the need to have that addressed immediately. I'm just going to touch briefly on the human side of it. I'm going to put a human face on it, Mr. Chairman, because this is what this is all about. This is about people, about families, about communities, and about the survival of rural Newfoundland and Labrador.<sup>13</sup> —  
Mr. Roger Fitzgerald, Member, House of Assembly of Newfoundland and Labrador

There is a very genuine fear among coastal communities in Newfoundland and Labrador that the expansion of the harp seal herd threatens the recovery of cod and other groundfish stocks and thus any prospect of a return to fishing as an economic activity. This, in turn, undermines the viability of coastal communities. Without the prospect of work, the youth have no option but to leave and seek employment elsewhere. Without young people to carry on the tradition, the communities will die out and a way of life will disappear.

What should or can be done about the size of the harp seal herd? The media, in recent months, have carried reports of calls for a cull to reduce the harp seal herd and thereby improve the prospects for recovery of cod stocks; however, not one of the witnesses before the Committee spoke in favour of a massive cull. Minister Efford and members of the All-party Committee of the House of Assembly of Newfoundland and Labrador made it clear that they had not asked for an increase in the TAC for 1999.

Ms. Tina Fagan, Executive Director, Canadian Sealers Association, speaking on behalf of the Seal Industry Development Council, also made it clear that the Council does not support even an increased quota, far less a cull, until the work has been done to ensure consistent markets with acceptable price ranges. The Council registered a number of misgivings about a cull, which involved the disposal of the seals culled, the financial cost of a cull, the cost from a public relations perspective, the possibility of providing animal rights activists with a new issue, and uncertainty of the effect of cull on the viability of the seal population. It was even suggested that a cull might have a detrimental effect on other commercial fisheries without ensuring a strong recovery of cod stocks.

The IFAW opposes any commercial hunt, on the grounds this inevitably results in unsustainable kill levels, unacceptable levels of cruelty and insurmountable problems of enforcement. The IFAW pointed to species that have been destroyed in the past, such as the passenger pigeon, the great auk, the buffalo and whales, though it stressed that it is not against subsistence hunting by Aboriginal people.

---

Canada, House of Commons, Standing Committee on Fisheries and Oceans, Minutes of Proceedings, Ottawa, April 15, 1999.

There is evidence that the harp seal population is currently showing signs of stress, as a result of overpopulation. Thus, there may be some justification for a management plan that would reduce the size of the harp seal herd over time, though it is not clear what the optimum size of the seal herd should be.

It was suggested that an appropriate goal might be to control the seal population at the MSY level. Assuming a credible MSY level can be established, and given the uncertainty surrounding the total magnitude of the current harvest including the unreported catch, it is not clear at what level the TAC should be set or how long it should take to achieve the MSY level. Answering these questions will require more definitive scientific advice than is currently available.

It is evident, however, that no increase in the TAC can be implemented without ensuring that there are additional markets to absorb a greater volume of seal products without risking the markets that have already been established.





# RECOMMENDATIONS

---

## SCIENCE

Although there was a reasonable consensus on the numbers of harp seals, there was significant disagreement on the total size of the harvest and even less agreement on the impact of the hunt on the seal population.

On the key questions regarding the diet of seals and their potential impact on the recovery of cod and other groundfish stocks, there was virtually no agreement at all. The Committee recognizes that some of these questions cannot be answered easily or quickly; nevertheless, it feels that in order for appropriate management decisions to be made, it is important to establish a credible consensus on the present state of scientific knowledge and also to provide guidance for future scientific research.

Considering that the harp seal population is now in excess of five million, the Committee believes that there must be a major reduction in the harp seal population.

### **Recommendation 1**

**The Committee recommends the formation of a panel of eminent persons, similar to the Independent Review Panel on Northern Cod (the “Harris Report”). The purpose of the panel would be to evaluate the current state of scientific knowledge and to provide advice on a long-term strategy for the management of seal populations.**

**The panel must develop a five-year strategic reduction and utilization plan and report on items, including but not necessarily limited to the following:**

- **scientific methodologies for estimating seal populations;**
- **scientific methodologies for estimating the total magnitude of the hunt including unreported losses and best estimates of the long-term impact of the hunt on seal populations;**
- **the current state of knowledge about the diet of seals and the impact of seal consumption on cod and other commercial fish stocks and to provide advice on directions for improving the state of scientific knowledge in this regard; and**
- **the optimum size of the harp seal population in terms of its interaction with the ecosystem in general and with commercial fish stocks in particular and guidance with respect to management of the harp seal herd in order that such a population size can be achieved.**

## **Recommendation 2**

**The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans conduct both experimental harvests and experimental seal exclusion zones. These should include the 2J3KL (Northern cod) fishery, the 4TVn (southern Gulf of St. Lawrence cod) fishery, and the 4RS3Pn (northern Gulf cod) fishery and others as deemed necessary for the purpose of preventing the expansion of seals into the fishery, designated bay, or area. This measure is designed to protect spawning and juvenile cod concentrations and prevent seals from inflicting high mortality.**

While there is clearly insufficient scientific knowledge concerning the status of the harp seal, the situation with respect to ringed and hooded seals is more precarious. Very little research is being done on hooded seal, and essentially none on ringed seals. Sealers have also seen increased numbers of these species over the last several years and have indicated that their top priority is to maintain seal populations at sustainable levels. However, the Department of Fisheries and Oceans (DFO) has not conducted the necessary research on population numbers, levels of growth, optimum sustainable harvests or the effects on other species within the ecosystem.

## **Recommendation 3**

**The Department of Fisheries and Oceans must define all seal populations in northern and eastern Canadian waters, specifically ringed and hooded seals, so that the Department can give responsible support to Canada's vital sealing industry, while protecting seal populations and the integrity of the ecosystems in which they live.**

## **Recommendation 4**

**Further, the accumulated knowledge and observations of those who have traditionally lived along Canada's northern and eastern sea coast and who rely upon its wildlife for survival should complement and strengthen modern science. Accordingly, the Department's research efforts and recommendations must include both traditional and community knowledge.**

The Committee was told repeatedly of unusual seal behaviour, including the expansion of ranges, changes to the timing of migration patterns, and abnormal feeding. The video presented by Minister Efford and the All-party Committee of the Newfoundland and Labrador House of Assembly provided a compelling example of this. Although the Committee recognizes that much of this information is purely anecdotal, taken together it nevertheless provides a compelling argument that something unusual is happening in the Atlantic ecosystem.

In light of this, the Committee finds it disturbing that, even after being invited to do so, DFO scientists were either unable or unwilling to go into the field and observe example of unusual behaviour for themselves.

## **Recommendation 5**

**The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans, in an effort to increase its presence within the fishing communities, ensure that its scientists go into the field and make first-hand observations of anomalous behaviour by seals or fish, when such behaviour is brought to their attention.**

## **Barriers to Trade**

The U.S. Marine Mammal Protection Act (MMPA) prevents the importation of seal products from Canada into the United States. Once every five years, the Act is subject to review by the U.S. Congress. This year, 1999, is a reviewing year and the first Congressional Committee hearings were to start on May 27. If no changes are made while this brief window of opportunity is open, the present prohibitions in the Act will remain in force until at least the year 2004.

The U.S. Congress has demonstrated in the past that sustainable harvesting of wildlife is one of its primary concerns in marine mammal protection. Under the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Canadian seal populations are not classified as endangered species. Moreover, the MMPA may contravene the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

## **Recommendation 6**

**The Committee recommends that Canada, through the Department of Fisheries and Oceans and the Department of Foreign Affairs and International Trade, must immediately commit itself to the goal of removing the trade barriers within the MMPA whereby Canadian seal products are prevented from entering the United States. Canada must make strong submissions in the Committee hearing process about to be held in the U.S. Congress. In addition, Canada must seriously consider seeking a review under GATT of the prohibition on the importation of Canadian seal products into the United States.**

The Committee also recommends that the Government of Canada undertake an immediate examination of the U.S. MMPA to ensure that it complies with the provisions of both the WTO and NAFTA with respect to Canadian seal products. If the investigation concludes that the MMPA does violate either or both of the trade agreements, the Committee recommends that immediate trade action be commenced. If the MMPA is found not to contravene either the WTO or the NAFTA, the federal government should immediately commence discussions with the United States to determine the best means by which Canadian seal products may gain access to the U.S. market place.

## **Regulations**

The *Fisheries Act* and other statutes related to fishing, as well as their accompanying regulations, in particular the *Marine Mammal Regulations*, are seriously out of date and do not conform to modern



land claims agreements, Aboriginal treaties and the rights of Aboriginal peoples that are protected under section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

#### **Recommendation 7**

**The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans must undertake a process of legislative reform resulting in appropriate revisions to bring statutes and regulations relating to sealing into conformity with modern land claims agreements, Aboriginal treaties and the rights of Aboriginal peoples under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The Department must carry out such a process in full collaboration with affected land claims bodies and Aboriginal peoples.**

**The Department should also revise the *Marine Mammal Regulations* to ensure that these do not provide excuses for frivolous and nuisance trade barriers.**

#### **Public Awareness**

Anti-sealing groups have successfully campaigned both within Canada and internationally against this country's commercial harp seal hunt. The results of these campaigns have been catastrophic for all sealers, but particularly for traditional Inuit ringed seal hunters in the North.

The activities of the anti-sealing groups are well funded through private donations; however, the sealing industry, particularly that of northern sealers, does not have equal access to financial support so that it can inform the public about the nature and benefits of sealing activities.

Although a recovery of the sealing industry is now underway, it is essential that the Department of Fisheries and Oceans take a more proactive role in promoting Canada's recovering sealing industry.

#### **Recommendation 8**

**The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans work actively with the provincial and territorial governments to produce and distribute educational material that raise public awareness of the practices and benefits of Canada's sealing industry. The Department must play a leading role in ensuring that educational and promotional materials are distributed not only domestically, but also in the United States and Europe.**

#### **Recommendation 9**

**The Committee recommends that the federal government, through the Department of Fisheries and Oceans, Industry Canada, and the Department of Foreign Affairs and International Trade, demonstrate, through raising public awareness, that sealing is a viable and sustainable commercial activity in Canada.**



**The Committee also recommends that the federal government, through Industry Canada, provide direct financial assistance, in an amount to be determined in consultation with industry stakeholders, to assist in the further development of marketable goods by the industry.**

### **Trade and Promotion**

Representatives of the Nunavut Government, the Inuit of northern Labrador, the Government of Newfoundland and Labrador, the Canadian Sealers Association and Seal Industry Development Council, all believe that there is considerable potential for the expansion of the seal industry. In order for such an expansion to proceed, however, it is essential to ensure access to consistent markets with acceptable prices.

To maximize efforts to promote the industry and to avoid working at cross-purposes and create duplication, it is essential to ensure that such efforts be coordinated.

#### **Recommendation 10**

**The Committee recommends that a committee comprising representatives from industry, the federal, provincial and territorial governments, and of non-governmental organizations, be established to plan a strategy to develop the sealing industry to its maximum potential.**

#### **Recommendation 11**

**Recognizing that sealing is a legal and legitimate industry, the Committee recommends that the Government of Canada take action to support and promote it as it would any other industry, specifically through initiatives such as a comprehensive analysis of the potential markets for seal products in the United States, Europe and Asia, the duties of Canadian trade promotion officers on foreign postings, and Team Canada trade tours.**

**The Committee also recommends that the Government of Canada commit, through Industry Canada, funding for the promotion of seal products, both domestically and internationally.**

### **Management Plans**

Although the Department of Fisheries and Oceans has in place a plan for the 1999 seal hunt, numerous witnesses expressed concerns that it lacks a long-term management strategy.

#### **Recommendation 12**

**The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans, in cooperation with the sealing industry, provincial governments, and the Government**

of Nunavut, undertake to establish a long-term strategy for the management of the seal populations. The strategy should be informed by the recommendations of the panel established to evaluate the status of scientific knowledge with respect to the harp seal population.

### **Recommendation 13**

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans undertake a study and report on the practices of other countries with respect to managing seal populations.

## **Monitoring and Enforcement**

The Committee was confronted with a serious allegation concerning the authenticity of a video shot by the IFAW and submitted to DFO and to the RCMP for the purpose of laying charges under the *Fisheries Act* against a group of sealers in Newfoundland. The IFAW maintains that their observation and recording of the hunt acts as a deterrent to excessive cruelty. DFO maintains that its own monitoring of the hunt is adequate and claims that any violations of the regulations are responded to.

The Committee agrees that humane harvesting practices must be carried out to the highest standards possible.

### **Recommendation 14**

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans make it as convenient as possible for observers of the hunt, whether foreign parliamentarians or representatives of legitimate organizations (such as IFAW), to conduct their activities in an open manner without interfering with the progress of the seal hunt.

### **Recommendation 15**

Given the sensitivity of the seal hunt, the Committee recommends that DFO increase its monitoring of the hunt and that it make its own video records. The unedited video would be reviewed by DFO officials to ensure that the hunt is being conducted according to the provisions of the *Fisheries Act* and any other appropriate statutes.

## APPENDIX A

### LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Department of Fisheries and Oceans</b> David Bevan, Director General, Conservation and Protection Patrick Chamut, Assistant Deputy Minister Ken Jones, Resource Management Officer, Seals, Anadromous and Catadromous Gary Stenson, Section Head	69	Tuesday, April 13, 1999
<b>International Marine Mammal Association</b> David M. Lavigne, President		
<b>International Fund for Animal Welfare</b> Andrea Addario Rick Smith, National Director Sandra Sorensen	70	Wednesday, April 14, 1999
<b>Labrador Inuit Association</b> Mervin Andersen		
<b>Nunavut Wildlife Management Board</b> Ben Kovic, Chairman Jim Nobel Larry Simpson, Sector Development Specialist Ken Toner, Regional Superintendent		
<b>Qikiqtaaluk Corporation</b> Jerry Ell, President		
<b>Canadian Sealers Association</b> Tina Fagan, Executive Director	71	Thursday, April 15, 1999
<b>Focus Technologies Inc.</b> Terry Lomax, President George Winters, Senior Fisheries Consultant		
<b>Government of Newfoundland and Labrador</b> Hon. John Efford, Minister Roger Fitzgerald, Conservative Member Jack Harris, Leader of the New Democratic Party Kelvin Parsons, Liberal Member Jerry Reid, Liberal Member Paul Shelley, Conservative Member		

Associations and Individuals	Meeting	Date
<b>Fur Institute of Canada</b> Alison Beal, Executive Director Brian Roberts, Chairman	74	Tuesday, May 4, 1999
<b>Fisheries Resource Conservation Council</b> Chris Allen, Acting Executive Director Dan Lane, Council Member George Rose, Council Member Fred Woodman, Chairman	78	Thursday, May 27, 1999



## APPENDIX B

### LIST OF SUBMISSIONS

---

Canadian Sealers Association

Department of Fisheries and Oceans

Dwyer, Michael J.

Ecology Action Centre and the Conservation Council of New Brunswick

Fisheries Resource Conservation Council

Focus Technologies Inc.

Fur Institute of Canada

Government of Newfoundland and Labrador

Haedrich, Richard L.

International Fund for Animal Welfare

International Marine Mammal Association

Labrador Inuit Association

Nunavut Department of Sustainable Development

Nunavut Wildlife Management Board

Qikiqtaaluk Corporation

Seal Industry Development Council



## REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, your Committee requests the Government to table a comprehensive response to this Report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Fisheries and Oceans (*Meetings Nos. 69, 70, 71, 74, 76, 78, 79, 80 and 81*) is tabled.

Respectfully submitted,

Charles Hubbard  
*Chair*





# **DISSENTING OPINION BY PETER STOFFER FROM THE NEW DEMOCRATIC PARTY TO THE SEAL REPORT BY THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON FISHERIES AND OCEANS JUNE 1999**

## **Introduction**

The issue of seals is a very sensitive one and any report has to respect all points of view. At the outset, it needs to be said that the cause of the cod collapse in Atlantic waters was **not** due to seal predation. Every witness who addressed this issue before our committee said the cause was massive overfishing by human beings.

We know very little of the relationship between seals and other species in our oceans. What is lacking is adequate personnel and financial resources to conduct a scientific investigation into how these various species interact with each other.

It cannot be stressed strongly enough that if there is to be an increase in the seal quota then markets for seal products must be developed beforehand. This would secure long-term employment for communities in rural Newfoundland, Labrador, Nunavut, Quebec and Prince Edward Island.

## **Recommended Changes**

The report, as written, is contradictory. For example, just before recommendation 1, the report says, "the Committee believes that there must be a major reduction in the harp seal population." However, in paragraph 68 it says, "not one of the witnesses before the Committee spoke in favour of a massive cull." And in paragraph 69, it says that "the Seal Industry Development Council, also made it clear that the Council does not support even an increased quota, far less a cull, until the work has been done to ensure consistent markets with acceptable price ranges. The Council registered a number of misgivings about a cull, which involved the disposal of the seals culled, the financial cost of a cull, the cost from a public relations perspective, the possibility of providing animal rights activists with a new issue, and uncertainty of the effect of cull on the viability of the seal population. It was even suggested that a cull might have a detrimental effect on other commercial fisheries without ensuring a strong recovery of cod stocks."

Also, just before Recommendation 1 and after the subheading "SCIENCE," the report states, "...there was significant disagreement on the total size of the harvest and even less agreement on the impact of the hunt on seal population. On the key questions regarding diet of seals and their potential impact on the recovery of cod and other groundfish stocks, there was virtually no agreement at all."

How can the committee believe there must be a major reduction in the seal population when the committee's own report says the witnesses' evidence does not support this and when the committee

admits the witnesses could not agree that reducing seals would improve cod stocks? The sentence just before recommendation 1 should be removed.

With respect to the Fisheries Resource Conservation Council's report, it is disturbing that the FRCC recommended a reduction of up to 50 per cent of seals in certain areas without giving specific numbers of how many should be taken or reduced and without recommending what would happen to the dead seals. This just adds to the confusion. Dr. George Rose indicated there is no scientific evidence that a reduction of this size would be helpful.

The following paragraph from an earlier draft of the report must be reinstated if the report is to be consistent and is to reflect what we heard from the witnesses: "The Committee agrees that a cull is unsupportable. On the one hand, science has not so far demonstrated an unequivocal link between seal predation and the recovery of cod stocks. It would therefore be difficult to justify a cull on the grounds of enhancing the likelihood of recovery of cod stocks. (It is also true, of course, that nor has science demonstrated that seals are not inhibiting the recovery of cod stocks.)"

These sentences from the earlier draft should also be put back in: "It is not clear at what level the Total Allowable Catch (TAC) should be set or how long it should take to achieve the Maximum Sustainable Yield (MSY) level. Answering these questions will require more definitive scientific advice than is currently available. It is evident, however, that no increase in the TAC can be implemented without ensuring that there are additional markets to absorb a greater volume of seal products without risking the markets that have already been established."

We need a statement after paragraph 19 saying: "Dr. Levigne stated that his papers are subject to peer review, whereas Dr. Winters said that his papers do not undergo peer review, but are examined by another agency."

## **The Recommendations**

Recommendation 1 now completely contradicts itself. On the one hand it says that the purpose of the panel of eminent persons "would be to evaluate the current state of scientific knowledge and to provide advice on a long-term strategy for the management of seal populations." But then the recommendation says the panel must develop a five-year strategic reduction and utilization plan.

Evaluating scientific knowledge and providing advice is not the same thing as developing management plans. Scientists can only conduct studies and provide advice; it is not their job to develop management plans, especially since there is not yet any scientific evidence to show that reduction plans are necessary. The committee appears to have prejudged the science by saying that reduction plans are necessary even though the science to support that conclusion has not yet been done. The phrase "The panel must develop a five-year strategic reduction and utilization plan..." should be replaced with the phrase, "The panel would be asked to study and report on items..."

Recommendation 2 concerning experimental harvests and experimental seal exclusion zones is completely unacceptable and we cannot support it. The FRCC did not indicate how seals could be

excluded from these areas. If the purpose of this recommendation is to protect spawning and juvenile cod, then the committee should recommend that the government introduce marine protected areas in Newfoundland and Labrador, which would exclude oil and gas exploration, as well as fishing, from those areas. If one predator is excluded from these areas, then all predators should be excluded, including man.

Recommendation 3 obliges the Department of Fisheries and Oceans to define all seal populations in northern and eastern Canadian waters, but does not recommend an increase in the department's budget to fund this research. It is critical that the government grant DFO the resources to fund all aspects of required scientific research.

After Recommendation 7, and before Recommendation 8, the first sentence of the second paragraph after the heading "**Public Awareness**" should read: "The activities of the anti-sealing groups are well funded through public donations; however, in the opinion of the Committee, there is a perception that some materials distributed by anti-sealing groups may be misleading."

The first sentence of Recommendation 9 should read: "The Committee recommends that the federal government, through the Department of Fisheries and Oceans, Industry Canada, and the Department of Foreign Affairs and International Trade, demonstrate, through raising public awareness, that sealing could be a viable and sustainable commercial activity in Canada."

We agree with Recommendation 14 and it should stay in the report. It is important that people be allowed to observe the hunt.

After recommendation 15, the following section should be restored to the report:

### **Economic Impacts**

The Committee heard conflicting evidence about the economic value of the seal hunt, particularly in the Island of Newfoundland. Concerns were also expressed regarding the influence of federal government subsidies on support of the sealing industry in eastern Canada.

### **Recommendation 16**

**The Committee recommends that a study be conducted to determine the economic and social benefits of the seal hunt in eastern and northern Canada. The Committee recommends that the federal government also undertake an economic analysis of the sealing industry with respect to the development of new products and markets.**





# MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 3, 1999

(Meeting No. 80)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 9:05 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Charles Hubbard, presiding.

*Members of the Committee present:* Yvan Bernier, Wayne Easter, Charles Hubbard, Nancy Karetak-Lindell, Gary Lunn, Bill Matthews, Lou Sekora, Paul Steckle.

*Acting Members present:* Ian Murray for Claude Drouin, Eugène Bellemare for Carmen Provenzano.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Alan Nixon, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of a draft report on Sealing Issues.

It was agreed, — That the draft report on Seals be adopted as the Committee's Thirteenth Report to the House.

It was agreed, — That the title of the report be "Seals Report".

It was agreed, — That the report be printed in accordance with the policy established by the Board of Internal Economy.

It was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response.

At 11:10 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 8, 1999

(Meeting No. 81)

The Standing Committee on Fisheries and Oceans met *in camera* at 9:11 a.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chair, Charles Hubbard, presiding.

*Members of the Committee present:* Yvan Bernier, Claude Drouin, Wayne Easter, Charles Hubbard, Nancy Karetak-Lindell, Gary Lunn, Carmen Provenzano, Lou Sekora, Bill Matthews.

*Acting Member present:* Brent St. Denis for Paul Steckle.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Alan Nixon, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of the draft report on Seals.

It was agreed, — That any dissenting opinions be sent to the Clerk by 5 o'clock p.m., Tuesday, June 8, 1999 and that such opinions be no longer than two pages 8 1/2 by 11 and that they be in both official languages.

It was agreed, — That the Chair be authorized to table the Report.

At 10:20 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

William Farrell  
*Clerk of the Committee*





Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son examen de l'ébauche de rapport sur les phoques.

Il est convenu. — Que les opinions dissidentes soient envoyées au greffier avant 17 h, le mardi 8 juin 1999, qu'elles ne dépassent pas deux pages de 8 1/2 par 11 et qu'elles soient rédigées dans les deux langues officielles.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à déposer le rapport.

À 10 h 20, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du Comité*

William Farrell



## PROCES-VERBAUX

LE JEUDI 3 JUIN 1999

(Séance n° 80)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 05, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Charles Hubbard, *président*.

*Membres du Comité présents* : Yvan Bernier, Wayne Easter, Charles Hubbard, Nancy Karetak-Lindell, Gary Lunn, Bill Matthews, Lou Sekora, Paul Steckle.

*Membres substitués présents* : Ian Murray for Claude Drouin, Eugène Bellemare for Carmen Provenzano.

*Aussi présent : De la Bibliothèque du Parlement* : Alan Nixon, attaché de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen d'une ébauche de rapport sur la question des phoques.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport sur les phoques soit adoptée en tant que Treizième rapport du Comité à la Chambre.

Il est convenu, — Que le rapport soit intitulé « Rapport sur les phoques ».

Il est convenu, — Que le rapport soit imprimé conformément à la politique établie par le Bureau de régie interne.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse à son rapport.

À 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

LE MARDI 8 JUIN 1999

(Séance n° 81)

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à huis clos, à 9 h 11, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Charles Hubbard, *président*.

*Membres du Comité présents* : Yvan Bernier, Claude Drouin, Wayne Easter, Charles Hubbard, Nancy Karetak-Lindell, Gary Lunn, Carmen Provenzano, Lou Sekora, Bill Matthews.

*Membre substitut présent* : Brent St. Denis pour Paul Steckle.

*Aussi présent : De la Bibliothèque du Parlement* : Alan Nixon, attaché de recherche.



généralistes et les jeunes morues, alors le Comité devrait recommander au gouvernement de créer des zones marines protégées à Terre-Neuve et au Labrador, d'où seraient exclues l'exploration pétrolière et gazière en plus de la pêche. Si on exclut un prédateur, le phoque, tous les autres doivent également être exclus, y compris l'homme.

La recommandation 3 oblige le ministère des Pêches et des Océans à caractériser toutes les populations de phoques vivant dans le nord et l'est du Canada, sans réclamer une hausse des budgets de recherche au Ministère. Il est essentiel que le gouvernement donne au MPO les ressources nécessaires pour financer tous les aspects de la recherche scientifique requise.

Entre les recommandations 7 et 8, la deuxième phrase après la rubrique **Sensibilisation du public** devrait se lire : Les activités des groupes anti-chasse au phoque sont bien financées par le public; cependant, le Comité est d'avis que certains documents qu'ils distribuent pourraient être trompeurs. »

La première phrase de la recommandation 9 devrait se lire comme suit : « Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des Pêches et des Océans, d'Industrie Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, démontre, par une sensibilisation du public, que la chasse au phoque pourrait constituer une activité commerciale viable et durable au Canada ».

Nous sommes d'accord avec la recommandation 14 et souhaitons qu'elle demeure. Il est important que les gens aient le droit d'aller observer la chasse au phoque.

Après la recommandation 15, il convient de rétablir ce qui suit :

### **Impact économique**

Le Comité a entendu des témoignages contradictoires sur la valeur économique de la chasse au phoque, en particulier dans l'île de Terre-Neuve. On s'est également inquiété du soutien apporté par les subventions fédérales à cette chasse dans l'est du Canada.

### **Recommandation 16**

**Le Comité recommande une étude des retombées économiques et sociales de la chasse au phoque dans l'est et le nord du Canada. Il recommande également que le gouvernement fédéral analyse le potentiel économique des nouveaux marchés et des nouveaux produits qu'on peut tirer du phoque.**

lui-même que les témoins ne pouvaient convenir que la réduction du nombre de phoques permettrait de rétablir les stocks de morue? La phrase précédant immédiatement la recommandation 1 devrait donc être supprimée.

En ce qui touche au rapport du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH), il est inquiétant que le Conseil ait recommandé une réduction maximale de 50 p. 100 des phoques présents dans certaines zones sans fournir de chiffres exacts sur les quantités qui devraient être récoltées et sans recommander ce qu'on devrait faire des animaux morts. Cette recommandation ne fait qu'ajouter à la confusion. Le Dr George Rose a indiqué qu'aucune preuve scientifique ne montre qu'une réduction de cette importance se révélerait utile.

Le paragraphe qui suit, qui est tiré d'une version antérieure du rapport, devrait y être remplacé si nous souhaitons que ce document soit conforme et fidèle aux points de vue exprimés par les témoins : « Le Comité convient que l'idée d'un abattement sélectif est insupportable. D'un côté, les données scientifiques n'ont pas encore démontré l'existence d'un lien sans équivoque entre la prédation par les phoques et la reconstitution des stocks de morue. Il serait donc difficile de préconiser un abattement sélectif parce que cette solution améliorerait les chances de reconstitution des stocks de morue (il est bien sûr tout aussi vrai que les données scientifiques n'ont pas non plus démontré que les phoques ne freinaient pas la reconstitution des stocks de morue). »

L'extrait qui suit et qui provient lui aussi d'une version antérieure devrait également être remplacé dans le rapport : « il demeure qu'il n'est pas facile de déterminer exactement à quel niveau devrait être fixé le total admissible des captures (TAC) ou combien de temps serait nécessaire pour atteindre ce rendement [rendement équilibré maximal ou REM] ... Des données scientifiques plus concluantes seront nécessaires pour répondre à ces questions. Il est toutefois évident qu'aucune augmentation du TAC ne peut être mise en oeuvre tant qu'on n'a pas trouvé de nouveaux débouchés permettant d'absorber un plus grand volume de produits dérivés du phoque sans compromettre les marchés existants. »

Après le paragraphe 19, il faudrait ajouter une déclaration semblable à la suivante : « Le Dr Lavigne a déclaré que ses documents sont révisés par des pairs tandis que le Dr Winters a mentionné que les siens ne l'étaient pas, mais étaient plutôt examinés par un autre organisme ».

## Les recommandations

La première recommandation est tout à fait contradictoire. D'un côté, elle affirme que le groupe d'experts aurait le mandat d'évaluer les connaissances scientifiques actuelles et de conseiller une stratégie à long terme de gestion des populations de phoque. D'autre part, on affirme plus loin que le groupe doit produire un plan stratégique quinquennal de réduction des effectifs et d'utilisation des phoques.

Évaluer le savoir scientifique et conseiller, ce n'est pas la même chose que produire un plan de gestion. Les scientifiques ne peuvent que mener des études et prodiguer des conseils; il ne leur revient pas de rédiger des plans de gestion, en particulier parce qu'on n'a encore de preuve scientifique de la nécessité d'un plan de réduction des effectifs. Le Comité semble avoir présumé des résultats en affirmant que cette réduction est nécessaire, alors que cette conclusion n'est pas encore fondée en science. L'énoncé : « Ce groupe devra élaborer un plan quinquennal d'utilisation et de réduction stratégiques... » devrait donc se lire : « On demandera à ce groupe de mener une étude et de faire rapport sur les éléments... »

La recommandation 2, sur les des récoltes expérimentales et l'établissement de zones expérimentales d'exclusion, est inacceptable et nous devons la rejeter. Le CCRH n'a pas précisé comment exclure les phoques de ces zones. Si le but de la recommandation est de protéger les



# OPINION DISSIDENTE PAR PETER STOFFER DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE CONCERNANT LE RAPPORT SUR LA CHASSE AU PHOQUE DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

JUN 1999

## Introduction

La chasse au phoque est une question très controversée et tout rapport à ce sujet doit respecter les points de vue de tous les intervenants. Dès le départ, il faut souligner que l'effondrement des stocks de morue de l'Atlantique **n'est pas** dû à la prédation par le phoque. Tous les témoins qui ont traité de cette question devant le Comité ont déclaré que cet effondrement est attribuable à la surpêche pratiquée par l'homme.

Nous savons très peu de choses des relations qui existent entre les phoques et les autres espèces vivant dans nos océans. Ce dont nous avons besoin, c'est de ressources financières et humaines suffisantes pour réaliser une étude scientifique sur les interactions entre les diverses espèces.

On ne soulignera jamais assez que toute augmentation des quotas de phoques ne devrait survenir qu'une fois qu'on aura développé des marchés pour les produits du phoque. De cette façon, on garantirait des emplois à long terme à des résidents de villages de Terre-Neuve, du Labrador, du Nunavut, du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard.

## Changements recommandés

La version actuelle du rapport est contradictoire. Ainsi, tout juste avant la première recommandation, le rapport mentionne : « Le Comité est d'avis qu'il faut la [la population de phoques] réduire de manière importante ». Toutefois, le paragraphe 68 précise : « Aucun des témoins entendus par le Comité n'était en faveur d'un abattage sélectif ». Puis, on ajoute au paragraphe 69 : « Le Conseil [de développement de l'industrie de la chasse au phoque] n'appuyait même pas l'idée d'un accroissement des quotas et donc encore moins celle d'un abattage sélectif tant qu'on n'aura pas pris des mesures pour garantir des marchés constants offrant des prix acceptables. Le Conseil a fait état d'un certain nombre d'inquiétudes en ce qui touche à l'abattage sélectif, notamment concernant l'élimination des phoques abattus, le coût financier de l'opération, son coût sur le plan des relations publiques, la possibilité de fournir une nouvelle cause aux groupes de défense des droits des animaux, et l'incertitude qui persiste quant aux répercussions de cet abattage sur la viabilité des populations de phoques. On a même indiqué qu'un abattage sélectif pourrait avoir un effet nocif sur d'autres pêches commerciales sans garantir une vigoureuse reconstitution des stocks de morue ».

De plus, tout juste avant la recommandation 1 et après le titre « LES DONNÉES SCIENTIFIQUES », on trouve le passage suivant : « ...il subsiste un désaccord important quant au nombre total de phoques à récolter et des divergences d'opinion encore plus grandes quant à l'impact de la chasse sur la population de phoques. Sur les questions cruciales du régime alimentaire des phoques et de l'impact que ces derniers pourraient avoir sur la reconstitution des stocks de morue et d'autres poissons de fond, il n'y a pratiquement pas d'entente ».

Comment le Comité peut-il croire qu'il faut procéder à une réduction importante de la population de phoques quand son propre rapport précise que les témoins n'appuient pas cette idée et quand il admet





## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des pêches et des Océans (*séances nos 69, 70, 71, 74, 76, 78, 79, 80 et 81*) est déposé.

Respectueusement soumis.

*Le président,*

Charles Hubbard



## ANNEXE B

### LISTE DES MÉMOIRES

---

Association canadienne des chasseurs de phoques  
Association des Inuits du Labrador  
Conseil consultatif de gestion de la faune du Nunavut  
Conseil pour la conservation des ressources halieutiques  
Dwyer, Michael J.  
« Ecology Action Centre and the Conservation Council of New Brunswick »  
« Focus Technologies Inc. »  
Fonds International pour la protection des animaux  
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador  
Haedrich, Richard L.  
Institut canadien de la fourrure  
« International Marine Mammal Association »  
Ministère des Pêches et des Océans  
« Nunavut Department of Sustainable Development »  
« Qikiqtaaluk Corporation »  
« Seal Industry Development Council »

Associations et Particuliers			Réunion	Date
<b>Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador</b> L'hon. John Efford, ministre Roger Fitzgerald, député conservateur Jack Harris, chef du Nouveau Parti démocratique Kelvin Parsons, député libéral Jerry Reid, député libéral Paul Shelley, député conservateur			71	Le jeudi 15 avril 1999
<b>Institut canadien de la fourrure</b> Allison Beal, directrice exécutive Brian Roberts, président			74	Le mardi 4 mai 1999
<b>Conseil pour la conservation des ressources halieutiques</b> Chris Allen, directeur exécutif intérimaire Dan Lane, membre du conseil George Rose, membre du conseil Fred Woodman, président			78	Le jeudi 27 mai 1999



# ANNEXE A

## LISTE DES TÉMOINS

Associations et Particuliers	Réunion	Date
« International Marine Mammal Association » David M. Lavigne, président	69	Le mardi 13 avril 1999
Ministère des Pêches et des Océans David Bevan, directeur général, Conservation et protection Patrick Chamut, sous-ministre adjoint Ken Jones, agent de gestion des ressources Loups marins, Anadromes et Catadromes Gary Stenson, chef de section	70	Le mercredi 14 avril 1999
Association des Inuits du Labrador Mervin Andersen		
Conseil consultatif de gestion de la faune du Nunavut Ben Kovic, président Jim Nobel Larry Simpson, spécialiste du développement de secteur Ken Toner, surintendant régional		
Fonds international pour la protection des animaux Andrea Addario Rick Smith, directeur général Sandra Sorensen		
« Qikigtaaluk Corporation » Jerry Ell, président		
Association canadienne des chasseurs de phoques Tina Fagan, directrice exécutive	71	Le jeudi 15 avril 1999
« Focus Technologies Inc. » Terry Lomax, président George Winters, consultant spécialiste des pêches		



seraient visionnés par les fonctionnaires du ministère des Pêches et des Océans afin de s'assurer que la chasse est menée conformément aux dispositions de la *Loi sur les pêches* et de toute autre loi appropriée.

## Plans de gestion

Le ministère des Pêches et des Océans a adopté un plan pour la campagne de chasse au phoque de 1999, mais de nombreux témoins se sont inquiétés qu'il ne dispose pas d'une stratégie de gestion à long terme.

### Recommandation 12

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, en collaboration avec l'industrie de la chasse au phoque, les gouvernements provinciaux et le gouvernement du Nunavut, entreprenne l'établissement d'une stratégie à long terme sur la gestion des populations de phoques. Cette stratégie devrait tenir compte des recommandations qui seront formulées par le groupe établi afin d'évaluer l'état des connaissances scientifiques sur la population de phoques du Groenland.

### Recommandation 13

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans entreprenne une étude et fasse rapport sur les méthodes de gestion des populations de phoques appliquées dans d'autres pays.

## Surveillance et application des lois et règlements

Une allégation sérieuse a été faite devant le Comité concernant l'authenticité d'un extrait vidéo réalisé par le FIPA et soumis au MPO et à la GRC en vue du dépôt d'accusations en vertu de la *Loi sur les pêches* contre un groupe de chasseurs de Terre-Neuve. Le FIPA soutient que le fait qu'ils observent et filment la chasse dissuade les chasseurs d'avoir recours à une cruauté excessive. Le MPO maintient pour sa part qu'il surveille la chasse de manière suffisante et qu'il prend des mesures chaque fois qu'il y a violation des règlements.

Le Comité convient qu'il faut utiliser les méthodes de chasse les moins cruelles possible.

### Recommandation 14

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, sans nuire aux chasseurs de phoque, aide autant que possible les observateurs de la chasse à mener ouvertement leurs activités, qu'il s'agisse de parlementaires étrangers ou de représentants d'organismes légitimes (comme le FIPA).

### Recommandation 15

Étant donné que la chasse au phoque suscite les passions et la controverse, le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans intensifie sa surveillance de cette chasse et qu'il réalise ses propres enregistrements vidéo. Ces vidéos non montées

## Recommandation 9

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral, par l'entremise des Pêches et des Océans, d'Industrie Canada et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, démontre, par une plus grande sensibilisation du public, que la chasse au phoque constitue une activité commerciale viable et durable au Canada.

Le Comité recommande également que le gouvernement fédéral, par l'entremise d'Industrie Canada, fournisse à l'industrie un soutien financier direct dont il déterminera l'importance de concert avec les intervenants de l'industrie, afin d'aider cette dernière à développer une plus grande variété de produits commercialisables.

## Commerce et promotion

Les représentants du gouvernement du Nunavut, les Inuits du nord du Labrador, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, l'Association canadienne des chasseurs de phoque et le Conseil de développement de l'industrie de la chasse au phoque croient tous que cette industrie présente d'excellentes possibilités d'expansion. Pour ce faire, il est toutefois essentiel de garantir un accès à des marchés constants offrant des prix acceptables.

Afin de maximiser les résultats des efforts de promotion de cette industrie et d'éviter les malentendus et dédoublements, il est crucial de s'assurer de la coordination des diverses mesures qui sont prises.

## Recommandation 10

Le Comité recommande qu'un comité composé de représentants de l'industrie, des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, et d'organisations non gouvernementales soit mis sur pied afin de planifier une stratégie de développement de l'industrie de la chasse au phoque qui lui permettra de réaliser tout son potentiel.

## Recommandation 11

Reconnaissant que la chasse au phoque constitue une industrie légale et légitime, le Comité recommande que le Gouvernement du Canada prenne des mesures pour appuyer et promouvoir cette industrie comme il le ferait pour toute autre industrie, et qu'il ait recours en particulier à des outils comme : une analyse exhaustive des débouchés possibles pour les produits du phoque aux États-Unis, en Europe et en Asie, les agents de promotion commerciale du Canada en poste à l'étranger, et les missions commerciales d'Équipe Canada.

Le Comité recommande également que le Gouvernement du Canada s'engage, par l'entremise d'Industrie Canada, à financer la promotion des produits du phoque sur la scène nationale et internationale.



## Réglementation

La Loi sur les pêches et les autres lois régissant la pêche, ainsi que les règlements afférents, en particulier le *Règlement sur les mammifères marins*, sont sérieusement désuets et ne sont plus conformes aux accords récents sur les revendications territoriales, aux traités conclus avec les Autochtones et aux droits des peuples autochtones garantis par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

### Recommandation 7

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans entreprenne des réformes législatives qui permettront d'apporter les révisions voulues aux lois et règlements sur la chasse au phoque pour les rendre conformes aux accords récents sur les revendications territoriales, aux traités conclus avec les Autochtones et aux droits des peuples autochtones garantis par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. Le Ministère doit s'engager dans ce processus avec la collaboration entière des organismes s'occupant de revendications territoriales et des peuples autochtones concernés.

Le Ministère devrait également réviser le *Règlement sur les mammifères marins* afin de s'assurer qu'il ne serve pas d'excuse à l'imposition d'obstacles commerciaux vexateurs ou futilles.

## Sensibilisation du public

Les groupes s'opposant à la chasse au phoque ont fait campagne avec succès tant ici au Canada qu'à l'étranger afin de combattre la chasse commerciale du phoque du Groenland pratiquée dans notre pays. Les résultats de ces campagnes ont été catastrophiques pour tous les chasseurs de phoque, mais en particulier pour les Inuits qui chassent de manière traditionnelle le phoque annelé dans le Nord. Grâce aux dons des particuliers, les fonds ne manquent pas pour financer les activités de ces groupes. L'industrie de la chasse au phoque et spécialement les chasseurs du Nord ne disposent pas de ressources financières équivalentes pour informer le public sur la nature et les retombées positives de la chasse au phoque.

L'industrie de la chasse au phoque est en train de se rétablir, mais il est essentiel que le ministère des Pêches et des Océans joue un rôle plus dynamique en s'occupant de promouvoir le rétablissement de l'industrie au Canada.

### Recommandation 8

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans collabore étroitement avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin de produire et de distribuer du matériel éducatif qui permette de sensibiliser le public aux méthodes et retombées positives de l'industrie canadienne de la chasse au phoque. Le Ministère doit jouer un rôle de premier plan afin de s'assurer que ces outils éducatifs et promotionnels sont distribués non seulement ici au pays, mais également aux États-Unis et en Europe.

Par conséquent, le Comité juge troublant que des scientifiques du MPO n'aient pas été en mesure ou désireux de se rendre sur place pour aller observer par eux-mêmes ces comportements inhabituels, même après avoir été invités à le faire.

## Recommandation 5

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, dans un effort afin d'accroître sa présence dans les collectivités de pêcheurs, s'assure que ses scientifiques se rendent sur le terrain afin d'aller observer par eux-mêmes des comportements anormaux de phoques ou de poissons lorsque de tels comportements sont portés à leur attention.

## Les obstacles au commerce

La Marine Mammal Protection Act (MMPA) des États-Unis interdit l'importation dans ce pays de produits du phoque provenant du Canada. À tous les cinq ans, cette loi est réexaminée par le Congrès américain. Elle doit être au cours de 1999 et les premières audiences du comité du Congrès devaient commencer le 27 mai. Si aucun changement n'est apporté à cette occasion, les interdictions actuelles demeureront en vigueur jusqu'à l'an 2004 au moins.

Le Congrès américain a démontré dans le passé que l'exploitation durable d'espèces sauvages constituait l'une de ses principales préoccupations dans le domaine de la protection des mammifères marins. Or les populations de phoques canadiennes ne sont pas considérées comme des espèces en danger de disparition selon la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. De plus, la MMPA pourrait contrevenir à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).

## Recommandation 6

Le Comité recommande que le Canada, par l'entremise du ministère des Pêches et des Océans et du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, s'engage immédiatement à tenter d'éliminer les obstacles au commerce qui se trouvent dans la MMPA et qui empêchent les produits du phoque canadiens d'entrer aux États-Unis. Le Canada doit intervenir de manière énergique durant les audiences qu'un comité du Congrès américain est sur le point d'amorcer. De plus, le Canada doit sérieusement envisager de demander au GATT de se pencher sur l'interdiction de l'importation aux États-Unis des produits du phoque canadiens.

Le Comité recommande également que le Gouvernement du Canada entreprenne immédiatement l'examen de la Marine Mammal Protection Act des États-Unis afin de s'assurer qu'elle respecte les règles de l'OMC et du GATT en ce qui touche aux produits du phoque canadiens. Si cet examen permet de conclure que la MMPA viole les dispositions de l'un ou l'autre de ces deux accords commerciaux, le Comité recommande qu'on prenne immédiatement des mesures commerciales. Si la MMPA ne contrevient pas à ces accords, le gouvernement fédéral devrait immédiatement entreprendre des discussions avec les États-Unis afin de déterminer le meilleur moyen de permettre aux produits du phoque canadiens d'avoir accès au marché américain.

## Recommandation 2

Le Comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans procède à la fois à des récoltes expérimentales et à l'établissement de zones expérimentales d'exclusion des phoques. Les secteurs visés devraient inclure les zones de pêche 2J3KL (morue du Nord), 4TVn (morue du sud du golfe du Saint-Laurent) et 4RS3Pn (morue du nord du Golfe) et les autres jugées nécessaires afin d'empêcher l'expansion des phoques dans les zones de pêche, les baies désignées ou certains secteurs. Cette mesure vise à protéger les concentrations de géniteurs et de jeunes morues et à empêcher les phoques d'infirmer de lourdes pertes aux populations de morue.

## Recommandation 3

Les données scientifiques dont on dispose sur le phoque du Groenland sont nettement insuffisantes, mais cette information est encore plus déficiente en ce qui touche au phoque annelé et au phoque à capuchon. En effet, très peu de recherches sont effectuées sur le phoque à capuchon et pratiquement aucune sur le phoque annelé. Les chasseurs ont également observé un accroissement de ces espèces au cours des dernières années et ils ont indiqué que leur priorité est de maintenir les populations de phoques à des niveaux durables. Toutefois, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) n'a pas mené les recherches nécessaires sur les effectifs, les taux de croissance, les chasses durables optimales ou les répercussions sur d'autres espèces partageant le même écosystème.

## Recommandation 4

De plus, les connaissances et observations accumulées par ceux qui vivent depuis longtemps le long des côtes du nord et de l'est du Canada et qui dépendent des espèces sauvages pour leur survie devraient compléter et renforcer les données scientifiques modernes. Par conséquent, les travaux de recherche et recommandations du Ministère doivent tenir compte de ces connaissances traditionnelles et communautaires.

De nombreux témoins ont mentionné au Comité des comportements inhabituels de phoques, notamment l'extension des aires de distribution, des changements dans la période choisie pour la migration et des comportements alimentaires anormaux. Le vidéo présenté par le ministre Efford et le comité multipartite de l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador a constitué un exemple éloquent à cet égard. Le Comité reconnaît qu'une bonne partie de cette information est d'ordre purement ponctuel, mais il demeure néanmoins que ces faits, pris ensemble, constituent une preuve convaincante que quelque chose d'inhabituel est en train de se produire dans l'écosystème de l'Atlantique.



## LES DONNÉES SCIENTIFIQUES

Il existe un consensus raisonnable sur le nombre de phoques du Groenland, mais il subsiste un désaccord important quant au nombre total de phoques à récolter et des divergences d'opinion encore plus grandes quant à l'impact de la chasse sur la population de phoques.

Sur les questions cruciales du régime alimentaire des phoques et de l'impact que ces derniers pourraient avoir sur la reconstitution des stocks de morue et d'autres poissons de fond, il n'y a pratiquement pas d'entente. Le Comité reconnaît que certaines de ces réponses ne peuvent être trouvées facilement; il estime néanmoins qu'il est important de dégager un consensus crédible sur l'état actuel des connaissances scientifiques et d'établir des orientations pour les recherches scientifiques futures afin d'être en mesure de prendre les décisions de gestion qui s'imposent.

Compte tenu que la population de phoques du Groenland dépasse maintenant les cinq millions d'individus, le Comité est d'avis qu'il faut la réduire de manière importante.

### Recommandation 1

Le Comité recommande la formation d'un groupe de personnalités éminentes semblable au Groupe d'examen de la morue du Nord (auteur du « rapport Harris »). Ce groupe serait chargé d'évaluer l'état actuel des connaissances scientifiques et de donner des conseils à l'égard d'une stratégie à long terme de gestion des populations de phoques. Il devrait élaborer un plan quinquennal d'utilisation et de réduction de stratégies et faire rapport sur diverses questions dont les suivantes :

- les méthodologies scientifiques pour l'estimation des populations de phoques;

- les méthodologies scientifiques pour l'estimation de l'étendue réelle de la chasse, notamment des pertes non déclarées et de l'impact à long terme le plus probable de la chasse sur les populations de phoques;

- l'état actuel des connaissances sur le régime alimentaire des phoques et l'impact de ce régime sur les stocks de morue et d'autres espèces commerciales, ainsi que la prestation de conseils sur les orientations à adopter pour l'amélioration des connaissances scientifiques à cet égard;

- la population optimale de phoques du Groenland en regard de son interaction avec l'écosystème en général et avec les stocks d'espèces commerciales en particulier, et les mesures de gestion du troupeau de phoques du Groenland à prendre afin d'atteindre cette population optimale.





Le FIPA s'oppose à toute chasse commerciale parce qu'elle entraîne inévitablement des récoltes qui ne peuvent être maintenues, une cruauté inacceptable et des problèmes insurmontables relativement à l'application de la loi. Cette organisation a mentionné des espèces qui avaient été exterminées dans le passé comme la tourte, le grand pingouin, le bison et les baleines, mais elle a également souligné qu'elle ne s'opposait pas à la chasse de subsistance pratiquée par les peuples autochtones.

Des témoignages indiquent que le troupeau de phoques du Groenland montre actuellement des signes de stress, en raison d'une surpopulation. Par conséquent, un plan de gestion visant à réduire graduellement la taille de ce troupeau pourrait être justifié même si l'on ne sait pas trop quelle devrait être sa taille optimale.

Certains ont proposé comme objectif le rendement équilibré maximal (REM). Si on suppose que ce rendement peut être établi d'une manière crédible, il demeure qu'il n'est pas facile de déterminer exactement à quel niveau devrait être fixé le TAC ou combien de temps serait nécessaire pour atteindre ce rendement étant donné l'incertitude entourant le nombre total de phoques actuellement abattus, notamment les prises non déclarées. Des données scientifiques plus concluantes seront nécessaires pour répondre à ces questions.

Il est toutefois évident qu'aucune augmentation du TAC ne peut être mise en oeuvre tant qu'on n'a pas trouvé de nouveaux débouchés permettant d'absorber un plus grand volume de produits dérivés du phoque sans compromettre les marchés existants.

# LES OPTIONS EN VUE DE LA GESTION DU TROUPEAU DE PHOQUES

Le ministre vous a donné certains faits et certaines données au sujet du cheptel de phoques du Groenland et de la nécessité d'y voir immédiatement. Je ne vais qu'effleurer pendant quelques instants le côté humain de cette question. Monsieur le président, je vais y mettre un visage humain puisque c'est de cela qu'il s'agit. Il s'agit de personnes, de familles, de collectivités et de la survie du milieu rural de Terre-Neuve et du Labrador<sup>13</sup>. » — M. Roger Fitzgerald, député de l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador

Les collectivités côtières de Terre-Neuve et du Labrador craignent réellement que l'expansion du troupeau de phoques du Groenland menace la reconstitution des stocks de morue et d'autres poissons de fond et du même coup la reprise de la pêche comme activité économique. Cette éventualité mine à son tour la viabilité de ces collectivités côtières. Si les jeunes ne peuvent espérer y trouver d'emplois, ils n'ont pas d'autres choix que de quitter la région pour aller en chercher ailleurs. Or, sans les jeunes pour perpétuer la tradition, les collectivités mourront et un mode de vie disparaîtra.

Que devrions-nous ou que pouvons-nous faire concernant la taille du troupeau de phoques du Groenland? Au cours des derniers mois, les médias ont fait état de demandes d'abattage sélectif afin de réduire le troupeau de phoques du Groenland et d'améliorer du même coup les chances de reconstitution des stocks de morue. Toutefois, aucun des témoins entendus par le Comité n'était en faveur d'un abattage sélectif. Le ministre Efford et les membres du comité multipartite de l'Assemblée législative de Terre-Neuve et du Labrador ont clairement précisé qu'ils n'avaient pas demandé une augmentation du TAC pour 1999.

Mme Tina Fagan, directrice exécutive, Association canadienne des chasseurs de phoques, qui s'exprimait au nom du Conseil de développement de l'industrie de la chasse au phoque, a aussi déclaré sans équivoque que le Conseil n'appuyait même pas l'idée d'un accroissement des quotas et donc encore moins celle d'un abattage sélectif tant qu'on n'aura pas pris des mesures pour garantir des marchés constants offrant des prix acceptables. Le Conseil a fait état d'un certain nombre d'inquiétudes en ce qui touche l'abattage sélectif, notamment concernant l'élimination des phoques abattus, le coût financier de l'opération, son coût sur le plan des relations publiques, la possibilité de fournir aux groupes de défense des droits des animaux une nouvelle cause, et l'incertitude qui persiste quant aux répercussions de cet abattage sur la viabilité de la population de phoques. On a même indiqué qu'un abattage sélectif pourrait avoir un effet nocif sur d'autres pêches commerciales sans garantir une vigoureuse reconstitution des stocks de morue.

secteur privé. Nous avons également entendu le témoignage d'Inuits du Labrador, qui ont exprimé des préoccupations semblables à celles des résidents du Nunavut.

## **Les relations publiques**

Un des avantages de l'industrie de la chasse au phoque du Nunavut est qu'elle est appuyée par les résidents du sud. Cette situation est principalement attribuable au fait que cette chasse a de solides fondements culturels et sociaux, qu'elle est pratiquée sur une petite échelle et non de manière industrielle, qu'elle constitue une activité de subsistance, qu'elle utilise des méthodes non cruelles et que les peaux n'en sont qu'un sous-produit. Cette chasse fait toutefois face à un dilemme, car même si elle utilise des sous-produits d'une manière durable, elle peut donner l'impression de ne pas être pratiquée uniquement à des fins de subsistance.

Le Nunavut a déployé beaucoup d'efforts afin d'éduquer le public sur la chasse. Au nombre de ses initiatives, notons la production d'un vidéo sur la chasse au phoque dans le Nunavut, d'un livre, d'un manuel de classement des peaux, de brochures et d'étiquettes, ainsi que l'amélioration des relations avec les médias et des présentations publiques.

## **Les obstacles au commerce et l'éducation du public**

L'un des objectifs fondamentaux de la stratégie du Nunavut est de tenter de surmonter les obstacles au commerce. Or, le plus important de ces obstacles est la Marine Mammal Protection Act (MMPA) des E.-U. puisque ce pays constitue probablement le meilleur marché potentiel pour des produits comme les manteaux de peaux de phoques. Même si ces articles sont populaires auprès des Américains qui visitent la foire de la fourrure de Montréal, ils ne peuvent être importés aux États-Unis en raison de la MMPA. Le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a expliqué au Comité que le Nunavut ne demandait pas une assistance financière ou des subventions, mais plutôt une aide pour éliminer ces obstacles au commerce. Nous avons entendu des témoignages selon lesquels les Inuits de l'Alaska peuvent commercialiser leurs produits du phoque sur le territoire continental des États-Unis alors que les Inuits canadiens ne le peuvent pas.

Ce problème préoccupe également le Conseil de développement de l'industrie de la chasse au phoque. Cette organisation déploie donc des efforts pour éliminer les obstacles au commerce comme la MMPA et d'autres, qu'elle décrit comme des obstacles « vexateurs » dans le cas de l'Asie. Le Conseil a également signalé que le mouvement de défense des droits des animaux avait créé un climat d'antipathie à l'égard de l'industrie.



activité aide les chasseurs indépendants à financer le coût croissant de la chasse de subsistance qu'ils pratiquent pour nourrir leurs familles. Les revenus en espèces permettent d'assumer les dépenses qui sont nécessaires pour mettre de la nourriture sur la table, c'est-à-dire rapporter de la viande de phoque qui a, comme on le sait, une très grande valeur nutritive.

Lorsque le marché s'est effondré au début des années 1980 à la suite des campagnes des groupes de défense des droits des animaux et de l'interdiction de l'importation des peaux décrétée par l'UE, les chasseurs ne pouvaient plus vendre leurs peaux. Comme la Compagnie de la Baie d'Hudson et la coopérative ont cessé d'en acheter, les chasseurs ont dû essuyer de lourdes pertes puisqu'ils tiraient une grande partie de leurs revenus en espèces de la vente de ces peaux, un sous-produit de leur chasse. Non seulement cet effondrement du marché a-t-il réduit leur capacité de chasser et de ramener de la nourriture à la maison, mais il a également eu des effets nocifs sur le plan culturel, social et nutritif.

La chasse permet de soutenir l'unité familiale. Le chasseur tue un phoque et le rapporte à la maison où la peau est préparée pour la vente. Dans une certaine mesure, on dispose toujours du savoir-faire requis, mais il a quand même fallu offrir des ateliers où les femmes âgées encourageaient les jeunes à perfectionner leur art.

## **Le développement des marchés**

Le gouvernement de Terre-Neuve est optimiste quant aux possibilités d'expansion de l'industrie de la chasse au phoque. Il croit qu'au cours des deux ou trois prochaines années, l'industrie pourrait atteindre une valeur de 100 millions de dollars en récoltant et transformant jusqu'à 400 000 phoques. Un large éventail de produits, notamment des produits plus traditionnels à base de viande, de fourrure et de peaux sont actuellement offerts, mais on commercialise aussi de nouveaux produits comme des concentrés de protéines, des acides gras oméga-3 et d'autres acides gras utilisés comme suppléments nutritifs.

Le Nunavut cherche aussi activement à développer de nouveaux marchés dans le cadre de sa stratégie sur la chasse au phoque, soit par des activités comme une participation à la foire de la fourrure de Montréal (où l'industrie de la fourrure rendra un hommage spécial au Nunavut cette année) et par d'autres moyens. Le Nunavut fait également paraitre de la publicité à l'échelle internationale dans le *Red Book* et participe à l'encan des chasseurs de fourrure qui attire des acheteurs de partout au monde, notamment de Chine et d'Europe.

Le Nunavut travaille en outre au développement de son propre marché dans le Nord, tant pour les clients locaux que pour les touristes; ainsi, il fait la promotion des fourrures en les présentant comme des produits attrayants et fonctionnels qui sont le fruit d'une chasse traditionnelle faisant partie de leur culture. De cette façon, il espère créer de nouveaux débouchés locaux. Parmi les autres initiatives, notons des ateliers de conception et de production, des séances de photos dans le Nord avec des mannequins de la région, et l'évaluation des débouchés commerciaux. Le Nunavut examine enfin la possibilité d'utiliser les sous-produits du phoque de diverses façons, en partenariat avec le

# LA VALEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA CHASSE AU PHOQUE

## La valeur économique

Le Comité a entendu des opinions divergentes quant à la valeur économique de la chasse au phoque. Le ministère des Pêches et des Océans (MPO) considère que la chasse au phoque a des retombées économiques de 12 millions de dollars par année à Terre-Neuve seulement.

Le gouvernement de Terre-Neuve a calculé que la valeur de la récolte de 1998 pour l'économie terre-neuvienne s'élevait à environ 25 millions de dollars en tenant compte des produits à base d'huile, de peaux et de viande tirés des 275 000 phoques transformés par des entreprises locales. Dans cette province, cette industrie donne de l'emploi à plus de 400 travailleurs d'usine et de 4 000 chasseurs en amont.

Le FIPA est cependant d'avis que la valeur économique de la chasse au phoque est grandement exagérée. Il signale qu'une fois qu'on a déduit les subventions gouvernementales, la véritable valeur de la chasse chute à 2,9 millions de dollars. Même ce chiffre pourrait constituer une surestimation puisque'il ne tient pas compte des coûts assumés par les contribuables pour des services comme les brise-glace et l'application des lois et règlements.

Pour les Inuits du Nunavut, la valeur économique de la chasse ne se mesure pas en revenus en espèces. Le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a ainsi décrit un programme sur les prix des fourrures mis sur pied il y a environ quatre ans afin de relancer l'industrie de la chasse au phoque. Fondé sur un prix fixe de 30 \$ la peau, ce programme a réussi à ranimer l'intérêt pour la chasse et à rendre cette activité de nouveau viable. Ce programme a entraîné la production de quelque 7 000 peaux de phoques annelés par année, ce qui représente une valeur d'environ 200 000 \$ en espèces et d'à peu près 10 millions de dollars en nourriture.

## La valeur sociale

Le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a expliqué le rôle social que jouait la chasse au Nunavut. Dans cette région, la chasse constitue une activité menée à une échelle relativement petite puisqu'elle entraîne la récolte d'environ 20 000 phoques annelés par an et de quelques centaines de phoques du Groenland. Les phoques annelés sont préférés tant pour la nourriture que pour la fabrication des vêtements.

La préservation de la chasse au phoque constitue une façon de protéger les traditions culturelles et les moyens de subsistance des Inuits, qui sont limités sur le plan de l'emploi rémunéré. Cette



d'exclusion. C'est à cet endroit que l'on trouve le plus important des stocks géniteurs de morue du Nord qui subsistent encore. Ce peuplement a été bien étudié, et l'on sait qu'il faut le protéger.

Même convaincus que la prédation par le phoque retarde la reconstitution des stocks de morue, les membres du Conseil ont convenu avec les témoins qu'il est impossible de prédire l'effet de la réduction de certaines populations de phoques. Aussi le Conseil a-t-il formulé ses recommandations en fonction de ce qu'il a appelé la « gestion suivant la situation ». En principe, cela signifie qu'à l'avenir, dès que les effets des réductions seront connus, on en tiendra compte dans les plans de gestion.

Il pourrait s'avérer plus simple de procéder ainsi que d'éliminer systématiquement des populations entières de phoques. Si le nombre de phoques abattus à titre expérimental dans les zones d'exclusion est négligeable comparativement au nombre de bêtes abattues dans le cadre des activités normales de chasse, les marchés existants les absorberont probablement sans effet sur les prix. Le Conseil admet toutefois qu'il ne leur donne pas de conseil sur ce qu'ils devraient faire dans l'éventualité ou l'abattage expérimental produirait un nombre élevé de carcasses supplémentaires, car cela déborde son mandat.

Réduire les troupeaux de phoques jusqu'à la moitié de leurs niveaux de population actuels à des endroits précis, et se servir de ces diminutions pour mener une étude scientifique et gérer les stocks suivant la situation.

En faisant cette recommandation, le Conseil a appliqué le principe de la « prévention »<sup>10</sup>. Autrement dit, à défaut de certitudes scientifiques, le Conseil a basé sa recommandation sur la prépondérance de la preuve fournie par les considérations suivantes :

- les populations de phoques ont atteint des sommets sans précédent et sont maintenant près d'atteindre — si elles ne l'ont pas atteint — leur capacité limite;
- les populations de phoques peuvent être durables à un niveau inférieur;
- même après plus de six ans de moratoire, les stocks de morue de l'Atlantique nord-ouest demeurent faibles et ont été qualifiés de « vulnérables »<sup>11</sup> par le CSEMD<sup>12</sup>;
- la prédation par le phoque est la principale cause de mortalité dans les stocks de morue de l'Atlantique nord-ouest.

Les témoins ont précisé que le Conseil ne préconise pas de réduire « aveuglément » les populations de phoques et encore moins d'abattre la moitié de leur population totale, mais plutôt de mener une expérience scientifique rigoureuse consistant à réduire la population de phoques à des endroits précis où les stocks de morue sont le plus vulnérables, comme les frayères et les aires de concentration hivernale. Cette proposition est décrite de façon détaillée dans la recommandation V au chapitre 2 du rapport :

Définir un nombre restreint de zones d'exclusion expérimentales du phoque pour chacune des pêches en 2J3KL (morue du Nord), en 4TVn (morue dans le sud du golfe du Saint-Laurent) et en 4RS3Pn (morue dans le nord du Golfe [sic]), afin d'empêcher l'expansion du phoque dans les divisions de pêche, une baie en particulier ou une zone. La présente mesure vise à protéger les concentrations de géniteurs et de morues juvéniles et à empêcher le phoque de consommer en grande quantité des concentrations côtières localisées de morues qui font l'objet de pêches restreintes.

Les zones d'exclusion en question ne seraient pas des baies entières, et encore moins tout l'Atlantique nord-ouest, mais des secteurs restreints et clairement délimités. Par exemple, le détroit de Smith, un fjord de l'est de Terre-Neuve situé dans la baie de la Trinité, pourrait être une zone

<sup>10</sup> Défini à l'alinéa 30c) de la *Loi sur les océans* comme consistant à « pêcher par excès de prudence ».

<sup>11</sup> Selon le CSEMD, une espèce vulnérable est une espèce dont on a particulièrement lieu de s'inquiéter en raison de caractéristiques qui la rendent éminemment sensible aux activités humaines ou aux phénomènes naturels.

<sup>12</sup> Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada.

# LE RAPPORT DU CONSEIL POUR LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES

Le 6 mai 1999, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a publié un rapport intitulé *Impératifs de conservation des stocks de poisson de fond du golfe du Saint-Laurent et des stocks de morue de 2GH et 3PS*. Le chapitre 2 de ce rapport étudie le problème de la prédation des stocks de poisson de fond en général et de morue en particulier par les troupeaux de plus en plus grands de phoques du Groenland, de phoques gris et de phoques à capuchon.

Dans ce rapport, le Conseil affirme que les troupeaux de phoques de ces trois espèces tuent ensemble plus de morues des stocks canadiens au nord de Halifax que tout autre facteur connu de mortalité de la morue et se dit convaincu que les phoques nuisent à la reconstitution des stocks de morue :

Les éléments de preuve accumulés dans le cadre d'évaluations scientifiques de même que les renseignements fournis de façon uniforme, continue et corroborante par les pêcheurs de l'ensemble du Canada atlantique sont tels que le CCRH est convaincu au-delà de tout doute, raisonnable que la conservation des stocks de poisson de fond, surtout ceux de la morue, continuera d'être mise en péril si les troupeaux de phoques restent à leurs niveaux actuels.

Le rapport du Conseil a été controversé. En général, on a vu dans la recommandation du Conseil suggérant « que les troupeaux de phoques soient diminués jusqu'à la moitié de leurs niveaux de **population actuels** » une invitation à « exterminer » jusqu'à la moitié de la population des troupeaux de phoques. Fort bien accueilli par le ministre des Pêches et de l'Aquaculture de Terre-Neuve et du Labrador, M. Efford, le rapport a été dénoncé par le FIDA et l'IMMA. Le FIDA a dit qu'il contenait « plus de superstitions que de données scientifiques » et a demandé que l'on examine la composition du Conseil. L'IMMA a quant à elle qualifié les recommandations du Conseil de « dangereuses, [et] dénuées de fondement scientifique » et a accusé le CCRH d'être surtout composé de représentants de l'industrie de la pêche.

Le 27 mai 1999, le Comité permanent des pêches et des océans a entendu des membres du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, soit son président, deux membres chargés des questions scientifiques et son directeur général intérimaire, et a examiné avec eux le fondement des recommandations du Conseil.

Après discussion avec les témoins, le Comité a conclu que la suggestion précitée du Conseil n'était pas draconienne et que ses recommandations étaient plus mesurées que les détracteurs du rapport ne l'avaient affirmé jusque là.

C'est au chapitre 2 de son rapport que le Conseil fait sa recommandation principale :

existe un, dans ce cas, il est certain qu'il se pourrait qu'en réduisant la population de phoques, on puisse améliorer la probabilité d'un rétablissement.

Le rendement équilibre maximal s'inscrit dans la ligne de pensée de la loi américaine sur la protection des mammifères marins dans laquelle on exige, pour toutes les importations de produits du phoque, que ces populations se situent à un niveau de rendement optimal. Le REM est un niveau de rendement optimal.

Certains témoins étaient toutefois d'avis qu'il n'existait aucun lien entre la population de phoques du Groenland et la reconstruction des stocks de morue. Selon le Dr Lavigne :

Toutes les recherches scientifiques destinées à établir un lien entre la prédation par les phoques et la diminution des stocks de poisson de fond au Canada ont échoué. C'est d'ailleurs ce que concluaient 97 scientifiques qui ont signé une pétition en 1995. À ce jour, aucune étude scientifique ne conclut que les phoques du Groenland empêchent le rétablissement des stocks de morue du Nord ou le rétablissement de quelque autre stock de morue.

Ce point de vue était partagé par le Fonds international pour la défense des animaux :

Il est très clair qu'il n'y a pas d'informations scientifiques qui montrent que le phoque gêne la reconstruction des stocks de morue du Nord. De fait, un professeur de l'Université Memorial de Terre-Neuve a déclaré que l'on n'a jamais vu de preuves dans le monde que l'élimination sélective de la population d'un mammifère marin avait profité à la pêche commerciale.

La raison en est très simple. Beaucoup d'intervenants dans ce débat, y compris John Efford, voudraient faire croire au Comité que l'Atlantique du Nord-Ouest est comme une bascule avec le phoque du Groenland à un bout et la morue à l'autre. Si l'on fait baisser l'extrémité de la bascule où il y a le phoque du Groenland, l'extrémité où se trouve la morue va remonter et le poisson va se précipiter dans les filets des pêcheurs.

La complexité de l'écosystème a également été soulignée par un autre scientifique, le Dr R.L. Haedrich, qui a soutenu que l'élimination systématique d'un prédateur de niveau trophique supérieur pourrait placer un système déjà déstabilisé dans une situation encore plus précaire. Pour illustrer son point de vue, le Dr Haedrich a indiqué qu'on pourrait soutenir que les phoques freinent l'accroissement de la population de morues de l'Arctique qui, en l'absence de cette prédation, en viendrait à dominer ce système. En livrant une forte concurrence à la morue aux stades larvaire et juvénile, la morue de l'Arctique, nouvellement dominante, pourrait empêcher la véritable reconstruction des stocks de morue<sup>9</sup>.



- les phoques du Groenland consommèrent jusqu'à 140 000 t par année de morue du Nord;
  - les phoques du nord du golfe du Saint-Laurent pourraient avoir consommé jusqu'à 68 000 t de morue en 1996;
  - les phoques du sud du golfe du Saint-Laurent pourraient consommer plus de 10 000 t de morue annuellement<sup>7</sup>.
- Pour M. John Efford, ministre des Pêches et de l'Aquaculture de Terre-Neuve et du Labrador, et le comité multipartite de cette province, le lien entre la prédation par les phoques et la reconstitution des stocks de morue est clair. Voici ce qu'il a déclaré :

Les scientifiques de l'OPANO indiquaient clairement en 1997 que les phoques consommaient 108 000 tonnes de jeunes morues du Nord — les morues qui mesurent moins de 40 cm — ce qui représente 300 millions de poissons. Si ces 300 millions de poissons avaient eu une chance de survivre, peu importe ce qu'est le pourcentage de survie dans la nature, et s'ils avaient pu grossir et atteindre une taille où l'on peut les récolter commercialement, combien de personnes à Terre-Neuve et au Labrador seraient retournées au travail pour nourrir leurs familles?

Le Dr Winters a présenté une analyse plus circumspecte de la relation générale entre la taille de la population de phoques du Groenland et la productivité globale de l'écosystème :

Nous recommandons que les autorités responsables de la gestion reconsidèrent la réglementation de la population des phoques du Groenland au niveau du REM<sup>8</sup>. Cette politique était déjà en place à la fin des années 1970 et elle a été abrogée lorsque la chasse a été réduite en 1983, ce qui a permis une explosion démographique.

Une population ayant atteint le REM possède un éventail d'avantages sur le plan biologique et de la conservation. Nous les avons énumérés dans le document. Ces avantages permettront d'atteindre des taux de croissance et de reproduction des phoques plus optimaux. Ils leur permettront aussi d'améliorer le rendement global de l'écosystème.

Nous donnons dans notre rapport un exemple de la consommation alimentaire en fonction de la biomasse pour la population actuelle de phoques du Groenland et cette consommation est d'environ 450 tonnes. Les phoques consomment 7 millions de tonnes de poissons, soit 16 fois leur propre masse et pourtant leur rendement excédentaire — c'est-à-dire, leur addition marginale à l'écosystème — est à peine de 15 000 tonnes. La biomasse équivalente de morues consommées entre 3 à 4 fois sa propre masse — autrement dit, peut-être 1,5 million à 2 millions de tonnes — et entraînerait un rendement d'environ 100 000 tonnes.

De plus, il y a une probabilité accrue que les stocks appauvris de morues puissent se rétablir. On ne dispose d'aucune certitude selon laquelle il y avait un rapport de cause à effet, mais s'il en

<sup>7</sup> Conseil pour la conservation des ressources halieutiques, *Impératifs de conservation des stocks de fond de la plate-forme Scotian et de la baie de Fundy, de sébaste, unités 1-3, et 3-0, et des stocks de poisson de fond en division 3Ps en 1999, Rapport présenté au ministre des Pêches et des Océans, CCRH.98.R.6, novembre 1998, p. 5.*

<sup>8</sup> Le rendement équilibré maximal, qui est estimé par le Dr Winters à entre 3,5 et 4 millions d'individus.



poissons entiers. Un grand nombre des proies sont identifiées, certaines étant très fraîches et d'autres décomposées.

Le Dr Stenson, chef de section, ministre des Pêches et des Océans, a mentionné que le MPO avait été informé depuis un certain nombre d'années que les phoques mangeaient les abdomens non seulement des morues mais également chez la lombe et d'autres espèces, et qu'il a tenté de corriger ces biais dans les estimations causés par l'échantillonnage. Il a souligné qu'il existe un biais fonctionnant à l'inverse puisque la morue est assez robuste et peut donc être plus facilement identifiée qu'une autre proie dans les contenus stomacaux, de sorte qu'il est possible qu'on surestime le rôle joué par les morues dans le régime alimentaire.

Le Dr Stenson a également mentionné des rapports voulant que des phoques aient été observés en train de se nourrir de morues entières de 40 à 50 centimètres. Les tailles des morues trouvées dans les contenus stomacaux montrent aussi que les phoques consomment les têtes d'un certain nombre de ces poissons.

Un autre problème est que les rapports sur le régime alimentaire des phoques tendent à être sélectifs quant au moment et à l'endroit choisis pour l'échantillonnage et pourraient donc ne pas se révéler entièrement représentatifs de l'ensemble du régime alimentaire; il faut toutefois ajouter que le MPO tente de procéder au plus vaste échantillonnage possible.

### **L'impact sur les stocks de morue**

Selon les données du MPO, un phoque du Groenland adulte consomme en moyenne entre 1,0 et 1,4 tonne d'aliments par an. Le MPO estime que la proportion de ce régime alimentaire qui est constituée d'espèces commerciales et en particulier de morues varie entre 1 et 2 p. 100. Ce chiffre est bas parce que le phoque du Groenland est une espèce migratrice qui passe la majeure partie de son temps dans les eaux arctiques; ainsi, seulement 40 p. 100 environ de sa prédation s'effectue dans des eaux où se trouvent des espèces commerciales et encore là, le gros de son régime est alors constitué de poisson fourrage. Par conséquent, si on retient les estimations les plus élevées, la consommation pourrait atteindre 140 000 tonnes de morue (le MPO a également signalé qu'au cours des dernières années, la proportion de morues dans le régime alimentaire des phoques présents le long des côtes avait atteint 10 p. 100 dans les baies de certains secteurs).

Le CCRH a également lancé un cri d'alarme concernant l'effet que les phoques pourraient avoir sur les stocks de morue. Dans un rapport présenté en novembre 1998 au ministre des Pêches et des Océans, cette organisation précisait ce qui suit :

Nous sommes déçus qu'on n'ait pas pu mesurer les effets de la consommation de morue par les phoques sur les stocks de morue de l'Atlantique dans le cadre de la préparation des rapports sur l'état des stocks. D'après l'analyse du MPO :

- les phoques grs consomment entre 5 400 t et 22 000 t de morue par année dans l'est de la plate-forme néo-écossaise (sur une biomasse totale estimée d'à peu près 32 000 t);

Les avis divergent cependant lorsqu'il s'agit de déterminer si les fortes populations de phoques et en particulier de phoques du Groenland, mais également de phoques à capuchon et de phoques gris entravent réellement la reconstitution des stocks de morue. Tout le monde était d'accord pour affirmer que cette question est complexe sur le plan scientifique et qu'il est difficile d'y répondre. Il n'est donc pas surprenant que le Comité ait entendu des opinions très différentes à ce sujet.

D'un côté, certains affirment que les phoques se nourrissent de poisson et, notamment de morue, et qu'étant donné qu'on observe un nombre sans précédent de phoques et très peu de morues, il y a de très grandes chances que les phoques gênent réellement la reconstitution des stocks de morue. Par conséquent, il serait prudent de gérer le troupeau de phoques du Groenland de manière à en réduire la taille. Cette opinion s'appuie sur des observations ponctuelles de comportements inhabituels de morues et de phoques comme l'a démontré le vidéo du ministre Efford.

De l'autre côté, il y a ceux qui croient que la morue ne constitue qu'une très petite proportion du régime alimentaire du phoque du Groenland. Comme on ne dispose pas de preuves scientifiques crédibles que les phoques ont une incidence sur la reconstitution des stocks de morue, ces personnes soutiennent que rien ne justifie la prise de mesures visant à limiter ou à réduire la taille du troupeau.

## **Le régime alimentaire des phoques du Groenland**

Une bonne partie du débat sur l'impact des phoques sur les stocks de morue s'explique par le fait qu'il est difficile de déterminer la quantité de morues consommées par ces phoques. La plupart des données sur leur régime alimentaire sont obtenues par l'analyse du contenu de leurs estomacs. Comme les tissus mous sont facilement digérés et donc plus difficiles à identifier, la majeure partie des données proviennent de l'identification de tissus durs moins digestibles comme les otolithes<sup>6</sup>. De nombreux pêcheurs et d'autres intervenants sont convaincus que les phoques consomment les abdomens de grosses morues, peut-être à la recherche de délices comme le foie. Le vidéo du ministre Efford est cité à titre d'exemple puisqu'on peut y voir des images dramatiques de morues éventrées (d'un point de vue scientifique, ces témoignages sont purement ponctuels et il faudrait mentionner que ce vidéo ne montre nulle part des phoques en train de manger des abdomens de morues). Le fait que l'abdomen de la morue soit entièrement composé de tissus mous pourrait donc fausser les données scientifiques.

Même si l'on pouvait déterminer de manière concluante quelle fraction du régime alimentaire du phoque est composée de morues, cette réponse pourrait sous-estimer l'impact total de cette prédation sur les stocks de morue puisque la partie non consommée de la morue est laissée de côté. Le MPO reconnaît que la consommation de tissus mous constitue un problème pour l'estimation des régimes alimentaires. Il signale que bon nombre de ses échantillons sont obtenus de chasseurs qui ont retiré et préservé les estomacs de phoques tués alors qu'ils se nourrissaient et que certains de ces estomacs sont donc bien conservés et contiennent non seulement des tissus mous, mais aussi des

<sup>6</sup> Il s'agit d'os se trouvant dans l'oreille d'un poisson.

Ces chiffres se fondent sur un retrait biologique potentiel de 288 000 phoques du Groenland de l'Atlantique du Nord-Ouest, une donnée publiée dans Waring *et al.*, U.S. Atlantic Marine Mammal Stock Assessments — 1998, U. S. Department of Commerce, NOAA, NMFS, Northeast Fisheries Science Centre, Woods Hole, MA.

Le Dr Lavigne a déclaré que ses documents sont révisés par des pairs tandis que le Dr Winters a mentionné que les siens ne l'étaient pas, mais étaient plutôt examinés par un autre organisme.

L'un des aspects les plus controversés du débat sur la chasse au phoque concerne le régime alimentaire des phoques du Groenland et l'incidence que cette espèce pourrait avoir sur la reconstitution des stocks de morue. Aucun des témoins qui ont comparu devant le Comité n'a soutenu que les phoques avaient entraîné l'effondrement des stocks de morue. Ils ont plutôt clairement attribué ce problème à la surpêche canadienne et étrangère. Toutefois, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques (CCRH) a mentionné dans son rapport d'avril 1999 « que le seul stock de morue de l'Atlantique nord-ouest qui est considéré s'être rétabli, c'est-à-dire celui au sud de Terre-Neuve, sur le banc Saint-Pierre (morue en 3Ps), est le stock à vivre dans une zone où il n'y a pas de grandes quantités de phoques ».

## La prédation par le phoque et son impact sur la morue

Ces chiffres ont été contestés par le Dr Winters, qui a fourni une estimation des pertes basée sur une modélisation de 8 p. 100, ce qui, selon lui, est conforme aux estimations empiriques établies à partir des données recueillies par le MPO. Des pertes de 8 p. 100 signifieraient que 32 000 phoques supplémentaires seraient tués mais non inclus dans les statistiques établissant à 360 000 le total des animaux qu'on devrait abattre en 1999. Toutefois, environ la moitié de ces phoques tués mais non enregistrés seraient inclus dans l'estimation actuelle du taux de mortalité naturelle, et même si le rendement de remplacement était corrigé pour tenir compte de ces phoques tués mais non enregistrés, la récolte totale demeurerait toujours inférieure aux limites fixées à des fins de conservation.

Le Dr Lavigne<sup>4</sup> a toutefois dépeint un tableau différent de ce nombre de phoques touchés, mais perdus. En effet, il estime que le nombre total de phoques tués dépasse dans la plupart des cas les 400 000 et a même atteint 548 903 durant la période allant de 1996 à 1998. Selon lui, on a tué au cours de ces années entre 100 000 et 260 000 phoques du Groenland de plus (entre 1,3 et 1,9 fois plus) que ce qu'aurait dicté une gestion réellement axée sur la prudence<sup>5</sup>. Des prises totales de cet ordre entraîneraient non seulement le déclin de la population actuelle de phoques du Groenland, mais aussi son déclin à des niveaux inférieurs à 50 p. 100 de sa taille maximale.

Selon les fonctionnaires du MPO, les phoques non récupérés ne feraient qu'une légère différence dans les chiffres totaux. La majeure partie de la chasse s'effectue sur la glace et vise des « brasseurs », c'est-à-dire des jeunes dont la mue est achevée. Le Ministère estime que peu de ces jeunes sont touchés et perdus, soit entre 1 et 3 p. 100. Dans l'Arctique, où les phoques sont chassés en eaux libres, la proportion des phoques non récupérés peut atteindre 50 p. 100; toutefois, comme cette chasse est marginale, puisque les prises se chiffrent à environ 5 000 individus, elle n'a pas une très grande incidence sur les estimations globales du nombre de phoques tués.



conséquent, la récolte a augmenté radicalement cette année-là. Pour les trois dernières années, soit de 1997 à 1999, le TAC a été fixé à 275 000 individus. Selon le ministère des Pêches et des Océans (MPO), la récolte s'est élevée à environ 260 000 individus en moyenne de 1996 à 1998, soit le plus haut niveau depuis les années 1960. Cette situation semble avoir coïncidé avec un plafonnement ou même une légère diminution du troupeau.

## La taille de la récolte

Actuellement, le TAC fixé par le MPO se fonde sur le « rendement de remplacement », qui se définit comme le nombre d'individus qui peuvent être prélevés au sein de la population sans en diminuer la taille. Établi à partir des résultats du relevé de 1994 qui estimait que la population de phoques du Groenland se chiffrait à 4,8 millions d'individus et augmentait à un taux annuel de 5 p. 100, ce rendement de remplacement a été évalué à 286 700 phoques<sup>3</sup>. En se fondant sur ces chiffres, le MPO a fait passer le TAC à 250 000 en 1996, puis à 275 000 en 1997, 1998 et 1999.

En plus de la récolte canadienne, il y a aussi une chasse au phoque du Groenland qui est pratiquée dans l'ouest du Groenland. Les dernières données dont on dispose à ce sujet faisaient état de captures de 75 000 individus. Le Ministère estime qu'elles se chiffrent actuellement à quelque 85 000 phoques en faisant une extrapolation jusqu'en 1998.

Selon le Dr George Winters, consultant spécialiste des pêches, Focus Technologies Inc., le quota actuel de 275 000 phoques pour la zone canadienne, combiné à une récolte prévue de 75 000 à 80 000 individus dans le Groenland de l'ouest, donne un nombre total de prises variant entre 350 000 et 360 000 individus. Ce chiffre est inférieur au rendement de remplacement de la population de phoques du Groenland de l'Atlantique du Nord-Ouest, qui est estimé par le Dr Winters à entre 400 000 et 420 000 individus. Si ces hypothèses sont justes, cette population continuerait à croître avec une chasse de cet ampleur.

Toutefois, selon le Dr David M. Lavigne, président, International Marine Mammal Association, les débarquements entre 1996 et 1998 ont dépassé même l'estimation gouvernementale la plus élevée du rendement de remplacement, c'est-à-dire 300 000 individus. Si c'est le cas et si le modèle de gestion du MPO est fiable, la population devrait être en déclin.

## Touchés, mais perdus

Les prises enregistrées ne rendent pas compte de tous les phoques tués lors de la chasse. Un certain nombre sont « touchés, mais perdus », c'est-à-dire qu'ils sont tués, mais qu'on ne peut les récupérer. Des estimations divergentes du nombre de phoques touchés, mais perdus ont été présentées au Comité. Des phoques sont également tués accidentellement dans le cadre d'autres pêches.

<sup>3</sup> Ce chiffre n'est pas certain, mais constitue la valeur la plus probable parmi des estimations variant entre 170 000 et 300 000 individus.

## La taille du troupeau de phoques du Groenland de l'Atlantique du Nord-Ouest

En 1994, lors du dernier relevé de la productivité de la population de phoques du Groenland, on estimait que le troupeau comptait 4,8 millions d'individus. Cette estimation était fondée non pas sur un dénombrement direct des phoques, mais sur un modèle biologique qui tenait compte à la fois de l'abondance des jeunes et de données sur les taux de reproduction des femelles et sur la structure par âge du troupeau. Comme une estimation dépend dans une certaine mesure des détails du modèle utilisé, le fait de changer de modèle modifierait les résultats de l'estimation.

Le nombre de phoques du Groenland a augmenté régulièrement depuis le début des années 1970, période où cette population avait atteint son plus faible niveau, soit moins de 2 millions d'individus. Après la Deuxième Guerre mondiale, la taille du troupeau avait diminué en raison de la chasse.

En 1994, le troupeau avait plus que doublé son effectif par rapport à son niveau plancher du début des années 1970 et on estimait qu'il l'avait presque triplé en 1996 puisqu'il rassemblait quelque 5 millions d'individus. Depuis 1996, la population s'est stabilisée ou a peut-être diminué légèrement.

Les tendances de la population de phoques du Groenland de l'Atlantique de l'Ouest semblent épouser celles des taux d'exploitation. De 1961 à 1970, alors que la chasse était intensive, avec à peu près 275 000 captures, la population baissait. Après l'adoption de quotas en 1971, les captures ont été réduites à environ 150 000 individus et le troupeau a lentement recommencé à croître.

En 1983, le marché des peaux de phoques s'effondrait principalement en raison des campagnes des groupes de défense des droits des animaux et de l'interdiction décrétée par l'Union européenne de l'importation de produits fabriqués à partir de peaux de blanchons et de dos bleus<sup>2</sup>. Ici au pays, des règlements interdisant la chasse commerciale des blanchons et des dos bleus ont été adoptés en 1987 à la suite du rapport de la Commission royale sur les phoques et l'industrie de la chasse au phoque au Canada (rapport Malouf) présenté en 1986. De 1983 à 1995, le nombre de phoques récoltés a été de beaucoup inférieur au total admissible des captures (TAC), qui s'élevait à 186 000 individus. En effet, aussi peu que 20 000 et jamais plus de 100 000 animaux ont été capturés. Durant cette période, le troupeau de phoques du Groenland a augmenté rapidement.

En 1995, le marché des peaux de phoques s'était amélioré, ce qui a entraîné un regain d'intérêt pour la chasse, et à la suite du relevé effectué en 1994, le TAC a été porté à 250 000 en 1996. Par



rapidement connu le même sort. Au départ, à peu près tout le monde s'attendait à ce que l'abandon de la pêche permette aux stocks de se reconstituer rapidement, peut-être en l'espace de seulement deux ans, et à ce que la pêche puisse reprendre comme avant. Toutefois, sept ans plus tard, la plupart des stocks de poisson de fond n'ont réalisé que des gains modestes et certains ont même continué à décliner. Il est donc naturel qu'on se mette à la recherche d'une cause.

Pendant cette même période, les populations de phoques, et en particulier de phoques du Groenland, ont augmenté dramatiquement. Pour de nombreuses personnes, l'équation est simple et la conclusion inévitable. Les phoques se nourrissent de poisson et notamment de morue; on compte un très grand nombre de phoques et peu de morues. Par conséquent, la prédation par le phoque empêche la reconstitution des stocks de morues. De plus, on a observé des signes de malnutrition chez certains phoques du Groenland ainsi que des changements dans leur aire de distribution et leur comportement migratoire et alimentaire.

Pour de nombreux intervenants, le nombre disproportionné de phoques par rapport aux morues est symptomatique d'un écosystème qui est sérieusement perturbé et qu'on doit aider à se rééquilibrer. Renoncer à prendre des mesures risquant d'entraîner l'extinction des stocks de morue et de faire disparaître les collectivités côtières dont l'avvenir dépend de la reconstitution de ces stocks.

D'un autre côté, des observateurs sont tout aussi convaincus qu'il n'existe pas de lien clair entre l'expansion des populations de phoques et l'incapacité des stocks de morue de se reconstituer. Ils signalent que la morue ne constitue qu'une petite partie du régime alimentaire des phoques. Lorsqu'on tient compte d'autres espèces, les résultats de l'équation sont imprévisibles. Ainsi, si les phoques se nourrissent d'une espèce qui se nourrit elle-même de jeunes morues ou qui concurrence la morue, la réduction de la population de phoques pourrait bien déséquilibrer encore davantage l'écosystème. Malheureusement, les données scientifiques dont on dispose actuellement ne sont pas encore en mesure de nous fournir une réponse définitive.

Au début, le Comité voulait, dans le cadre de la présente étude, se rendre à Terre-Neuve et au Labrador au printemps de 1999 pour assister à une chasse au phoque. Mais après avoir maintes fois tenté d'organiser ce voyage, il a dû se résigner à ne pas le faire.

La chasse au phoque suscite les passions et la controverse. Pendant près de deux décennies, les groupes de défense des droits des animaux ont dépeint cette chasse comme une activité inhumaine, brutale et même barbare générant peu de retombées économiques réelles. Leur documentation montre encore de belles images de blanchons<sup>1</sup> même si la chasse au blanchon est illégale au Canada depuis 1987.

Mais il y a aussi les résidents de collectivités côtières du Canada atlantique pour qui la chasse au phoque est à la fois une tradition et une importante source de revenus. Il se peut que la valeur immédiate des débarquements de phoques ne soit pas élevée comparativement à d'autres pêches, mais elle demeure néanmoins cruciale dans des régions où l'économie est peu diversifiée. L'image du sang répandu sur la neige peut sembler dramatique pour la population en général, mais les chasseurs de phoques estiment qu'il y a peu de différence entre tuer des phoques et abattre des animaux domestiques derrière des portes closes, comme cela se fait dans les abattoirs de tout le pays.

Ces problèmes sont encore plus graves pour les Inuits vivant dans le Nord et l'Arctique canadiens. En effet, en raison de son éloignement géographique et de son climat, cette région peut compter sur peu d'autres ressources ou sources de revenus comme par exemple le tourisme. Les phoques sont tout simplement considérés comme une ressource dont on se sert et qui s'inscrit dans le cycle naturel de la vie, de la mort et de la survie. Les habitants chassent le phoque depuis des générations, non pas pour en faire le commerce, mais pour survivre. Le phoque leur fournit la nourriture, le vêtement, la lumière, la chaleur et des outils. Plus récemment, l'exportation de produits à base de peaux de phoque fabriqués dans le Nord a constitué une importante source de revenus en espèces qui ont contribué à diversifier leur économie de subsistance.

Même si les collectivités inuites ne constituaient probablement pas la cible des campagnes de lutte contre la chasse au phoque au début des années 1980, il ne fait aucun doute qu'elles ont beaucoup plus souffert que les autres collectivités de chasseurs de phoques plus méridionales de l'effet dévastateur qu'a eu la disparition des débouchés pour les peaux de phoque. Les résidents du Nunavut sont en train de lentement reconstruire une vigoureuse industrie exportatrice fondée sur les produits à base de peaux de phoque, mais il leur reste encore beaucoup d'obstacles à surmonter, dont les principaux sont les préjugés qu'on continue à entretenir sur la nature de la chasse au phoque et de cette industrie.

Un nouvel élément est maintenant venu s'ajouter au débat sur la chasse au phoque. En 1992, on a décrété un moratoire sur la pêche à la morue du Nord. Puis, d'autres pêches au poisson de fond ont

---

<sup>1</sup> Un jeune phoque du Groenland qui n'a pas encore commencé à muer et donc à perdre son manteau blanc.



# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	1
LES DONNÉES SCIENTIFIQUES .....	3
La taille du troupeau de phoques du Groenland de l'Atlantique du Nord-Ouest .....	3
La taille de la récolte .....	4
Touchés, mais perdus .....	4
La prédation par le phoque et son impact sur la morue .....	5
Le régime alimentaire des phoques du Groenland .....	6
L'impact sur les stocks de morue .....	7
LE RAPPORT DU CONSEIL POUR LA CONSERVATION DES RESSOURCES HALIEUTIQUES .....	10
LA VALEUR ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE LA CHASSE AU PHOQUE .....	13
La valeur économique .....	13
La valeur sociale .....	13
Le développement des marchés .....	14
Les relations publiques .....	15
Les obstacles au commerce et l'éducation du public .....	15
LES OPTIONS EN VUE DE LA GESTION DU TROUPEAU DE PHOQUES .....	16
RECOMMANDATIONS .....	19
ANNEXE A : LISTE DES TÉMOINS .....	27
ANNEXE B : LISTE DES MÉMOIRES .....	29
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT .....	31
OPINION DISSIDENTE PAR PETER STOFFER DU NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE .....	33
PROCÈS-VERBAL .....	37





# LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

## TREIZIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité a réalisé une étude des phoques.



# RAPPORT UNANIME MULTIPARTITE DU COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

## PRÉSIDENT

Charles Hubbard

## VICE-PRÉSIDENTS

John Cummins

Carmen Provenzano

## MEMBRES

Bill Matthews

Lawrence O'Brien

Yves Rocheleau

Lou Sekora

Paul Steckle

Peter Stoffer

Yvan Bernier

Claude Drouin

Wayne Easter

Nancy Karetak-Lindell

Gar Knutson

Gary Lunn

Keith Martin

## PERSONNEL

William Farrell

*Greffier du Comité*

Alan Nixon

*Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement*



1904 1905

DES RECHERCHES ET DES OUVRIERS  
BUREAU DE LA COMMISSION GÉNÉRALE

BUREAU DES RECHERCHES

**Juin 1999**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT  
DES PÊCHES ET DES OCÉANS**

**RAPPORT SUR LES PHOQUES**



Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Aussi disponible par Parliamentary Internet Parlementaire : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9

Juin 1999

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT  
DES PÊCHES ET DES OCÉANS**

**RAPPORT SUR LES PHOQUES**

CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

